Bolivia:
Procesos de cambio

Bolivia:
Procesos de cambio

John Crabtree y Ann Chaplin

Programa de Investigación
Estratégica en Bolivia

La Paz, 2013

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos, del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y de OXFAM.

Crabtree, John; Chaplin, Ann
Bolivia: Procesos de cambio / John Crabtree; Ann Chaplin. -- La Paz: OXFAM; CEDLA; Fundación PIEB, 2013.
206 p. -- (Serie Investigaciones Coeditadas)

D.L.: 4-1-2279-13
ISBN: 978-99954-57-69-3 : Encuadernado

CAMBIO SOCIAL / MOVIMIENTOS SOCIALES / REFORMA SOCIAL / PARTICIPACIÓN POLÍTICA / PARTICIPACIÓN SOCIAL / LIDERAZGO POLÍTICO / GOBERNABILIDAD / PODER POLÍTICO / ELITE POLÍTICA / DESIGUALDAD SOCIAL / CLASES SOCIALES / PARTIDOS POLÍTICOS / MOVIMIENTO AL SOCIALISMO / CAMBIO CULTURAL / CAMBIO ECONÓMICO / CONFLICTOS SOCIALES / CONFLICTOS POLÍTICOS / REFORMA ECONÓMICA / TENENCIA DE LA TIERRA / PROPIEDAD DE LA TIERRA / TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN / CONAMAQ / CIDOB / MIGRACIÓN INTERNA / DISCRIMINACIÓN / DISCRIMINACIÓN RACIAL / MINERÍA / DESARROLLO MINERO / MINEROS / INDUSTRIALIZACIÓN / SINDICALISMO / CENTRAL OBRERA BOLIVIANA/ COCA / PRODUCCIÓN DE COCA / ERRADICACIÓN DE COCALES / COCALEROS / HIDROCARBUROS / GAS / AGRICULTURA / LA CASTAÑA / ZONAS FRANCAS / FRONTERAS / VIVIR BIEN /

1. título **2.** serie

El contenido del presente trabajo es de entera responsabilidad de los autores.

© La primera edición en inglés de *Bolivia: Processes of change* fue publicada en 2013 por Zed Books Ltd, 7 Cynthia Street, London N1 9JF, Reino Unido y Room 400, 175 Fifth Avenue, New York, NY 10010, Estados Unidos de América.
ISBN: 978 1 78032 377 o hb. ISBN: 978 1 78032 376 3 pb

D.R. © Fundación PIEB, octubre de 2013
Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866 - Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org
Periódico digital: www.pieb.com.bo
Casilla: 12668
La Paz, Bolivia

D.R. © CEDLA
Av. Jaimes Freyre # 2940, esq. Muñoz Cornejo
Teléfonos: 2412429 - 2413175 - Fax: 2414625
Correo electrónico: cedla@cedla.org
Página web: www.cedla.org
Casilla: 8630
La Paz, Bolivia

D.R. © OXFAM GB
Av. Hernando Siles # 5826, entre 12 y 13 Obrajes
Teléfono: 2788323 - 2147965 - Fax: 2788319
Página web: www.oxfam.org.uk
Casilla: 3-12210
La Paz, Bolivia

Traducción al español: Rose Marie Vargas
Edición: Gustavo Guzmán
Diseño gráfico de cubierta: PIEB
Diagramación: Alfredo Revollo Jaén
Impresión:

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Introducción 7

I. LA ORGANIZACIÓN POPULAR Y LOS PROCESOS DE CAMBIO 13
Nacimiento del MAS 18
El cambio en marcha 21
Conclusiones 26

II. TIERRA, CAMPESINOS E INDÍGENAS 27
Visiones del desarrollo 29
Los derechos indígenas y la Constitución 34
Saneamiento, titulación y redistribución de tierras 37
Ruptura del Pacto 40
Conclusiones 43

III. EL ALTIPLANO: SINDICATOS VERSUS AYLLUS 47
La Reforma Agraria y más allá 47
De ayllus y sindicatos 50
Niveles de vida en el Altiplano 58
Inclusión 61
Conclusiones 62

IV. EL ALTO: CIUDAD DE MIGRANTES 65
Poder popular y participación 71
Niveles de vida, empleo y economía 76
¿Hacia una sociedad más inclusiva? 80
Conclusiones 83

V. DE LAS MINAS Y LOS MINEROS 87
Cambios en la estructura 90
El funcionamiento de las cooperativas 93

Sindicatos mineros 98
Industrialización 100
Conclusiones 102

VI. DE LA COCA Y LOS COCALEROS 105
La guerra contra la coca 107
Tendencias en la producción de coca 111
Niveles de vida en el Chapare 115
Organización y niveles de vida en los Yungas 117
Conclusiones 120

VII. DEL GAS, LAS RENTAS Y LOS INDÍGENAS DEL CHACO 123
Dos mundos superpuestos 124
El impacto del gas en Tarija 128
Experiencias de avance indígena 132
Cambio político y económico a partir de 2006 137
Conclusiones 141

VIII. SANTA CRUZ Y EL PROCESO DE CAMBIO 143
Cambios en la estructura de poder 148
La nueva faz de la agricultura 152
El otro lado de la ciudad 157
Conclusiones 161

IX. EL NORTE AMAZÓNICO 165
En la frontera 166
La castaña 168
Saneamiento y titulación de tierras 171
Organización social 174
El emporio del norte 178
Presencia del Estado 180
Conclusiones 182

X. CONCLUSIONES 185

Entrevistados 195

Lectura recomendada 201

Acerca de los autores 205

Introducción

El presente volumen es una traducción al español del libro *Bolivia: Processes of Change* publicado recientemente por *Zed Press* en Londres y Nueva York (2013). El propósito de la versión en inglés fue presentar, a los lectores de habla inglesa, una narración analítica de algunos de los cambios experimentados en Bolivia en los últimos años, especialmente desde la elección de Evo Morales como presidente en diciembre de 2005, y la manera en que estos cambios han afectado la vida del boliviano común en diferentes partes de este país tan heterogéneo. Su intención fue ir más allá del debate a veces polémico y polarizado que ha caracterizado el análisis en torno a la Bolivia contemporánea, tanto dentro del país como fuera de él, y paralelamente ver cómo estos cambios encajan en los patrones generales del desarrollo histórico del país.

En los últimos años, Bolivia ha atraído mucha más atención que antes en el escenario internacional, especialmente por la línea independiente que ha adoptado en numerosos tópicos. Esto ha tenido resonancia en un gran número de personas fuera de Bolivia que han seguido con inusual interés los acontecimientos del país. El gobierno de Evo Morales Ayma —inicialmente elegido en 2005 con el 54 por ciento del voto popular, y nuevamente en 2009 con el 64 por ciento— ha dotado a la política de cierto grado de continuidad, particularmente si se lo compara con los gobiernos de los años inmediatamente precedentes a su elección. Bajo su gobierno, Bolivia ha querido abandonar el curso económico excesivamente ortodoxo, propugnado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que caracterizó la formulación de políticas en el país al menos desde la década de 1980 (y antes). Ha puesto en duda el derecho de los Estados Unidos de imponer políticas de erradicación de la droga relativas al cultivo de coca, materia prima de la cocaína. Ha dado pasos para industrializar algunas de sus exportaciones de materia prima, y de ese modo aumentar sus utilidades. Ha adoptado, asimismo, un tono estridente en los debates internacionales

respecto al cambio climático. Ha procurado ampliar sus relaciones internacionales, a fin de desarrollar lazos con países con los cuales antes había escaso contacto. Pero probablemente lo más significativo es que Bolivia ha captado la atención mundial debido al nivel y grado de participación política y social que han sido la punta de lanza de sus políticas internas, especialmente entre los grupos indígenas que, pese a ser la población mayoritaria, habían sido habitualmente marginados de los espacios de decisión por las élites políticas del país. Con una historia personal afectada por la pobreza extrema, Evo Morales representa a un tipo de liderazgo nuevo en la política latinoamericana, pues su posterior surgimiento como dirigente político no se debió a pacto o complicidad alguna con las élites tradicionales. Su éxito electoral es un elocuente testimonio de la legitimidad que evidentemente les faltó a los presidentes que lo precedieron durante veinte años.

Al mismo tiempo, la experiencia de la administración de Morales, a partir de 2006, ha llamado la atención mundial hacia los problemas que ha enfrentado al introducir cambios en los modelos de desarrollo, en uno de los países más pobres y con mayores desigualdades de América Latina. Uno de los propósitos de este libro es, precisamente, examinar estas dificultades y los avances logrados, según la experiencia de la propia población en diferentes partes del territorio. Bolivia es un país en el que la organización popular es fuerte y donde los movimientos sociales, de uno u otro tipo, han tenido un impacto significativo en la política y espacios de decisión. El libro examina, por tanto, la evolución de estos movimientos y de qué manera la vida de los involucrados se ha visto afectada —para bien o para mal— a causa de su participación en la política. Desde la voz de los actores en los procesos de cambio analizados, el libro pretende comprender las expectativas y objetivos de un número significativo de personas de diferentes lugares y condiciones sociales. De este modo ha procurado observar cómo han cambiado los modelos de organización social en el país en los últimos años, con el propósito de sugerir en qué circunstancias se fortalecieron o no esos modelos de organización. El libro también quiere brindar una orientación sobre si el bienestar social —material u otro— ha sido afectado por los cambios en la política y la modalidad de la organización social. Y aunque ha encontrado importantes casos de empoderamiento y progreso social, también se ha topado con historias de inevitable frustración, ante la imposibilidad de lograr los avances a que aspiraba la población, alentada por las enormes expectativas generadas en los últimos años.

Pese a que el libro se escribió pensando en lectores extranjeros, hemos recibido un fuerte estímulo para su publicación en Bolivia, y aunque es posible que algunas de las observaciones resulten un tanto obvias para el lector boliviano, pensamos que la experiencia de visitar y entrevistar a un gran número de personas ofrece percepciones reveladoras que serán de interés en el país. Por ello esperamos que el libro sea una pequeña contribución al análisis de los avances políticos, económicos y sociales en curso en Bolivia.

No se trata de una crónica de la administración de Morales propiamente dicha, aunque las experiencias de la gente evidentemente aclaran muchas de las significativas mejoras que el país ha experimentado desde 2006. Tampoco es una historia personal de Evo Morales. Lo que intentamos hacer en este libro, por medio de entrevistas con los involucrados en los movimientos sociales y con otras personas, es evaluar el grado hasta el cual la vida de estas personas ha sido afectada —positiva o negativamente— por los cambios introducidos en el país y la percepción que tienen de ellos. En este empeño, buscamos esclarecer las relaciones entre la población, los movimientos sociales y el Estado y, en el proceso, destacar los logros y las limitaciones del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS).

Puesto que está estructurado en torno a las experiencias de personas y movimientos sociales en lugares distintos del país, el libro sigue una lógica geográfica a fin de reflejar la heterogeneidad de las organizaciones sociales y perspectivas, a partir de la propia realidad. Nuestras visitas a diversas zonas de Bolivia nos hicieron ver la necesidad de distinguir claramente entre una región y otra, así como evitar la aproximación demasiado generalizada que caracteriza a algunos escritos sobre la política boliviana. Al mismo tiempo, con estos perfiles regionales, hemos intentado poner de relieve los temas generales más relevantes en la evolución política del país y su desarrollo socio económico. Nos interesó saber, en especial, de qué manera se han modificado las condiciones de vida de la población en los años recientes, si ha cambiado su calidad de vida, qué significan conceptos como *Vivir Bien*, en qué medida la gente se siente empoderada al gozar de nuevos derechos y qué ha significado, en la práctica, su participación en los movimientos sociales en diferentes momentos y contextos. También nos interesaron temas generales como en qué medida la trayectoria del desarrollo del país ha beneficiado (o no) a la población, al igual que los dilemas y desacuerdos que han surgido con relación a la aplicación de determinadas políticas. Nuestro recorrido en el país nos ha permitido, además, comprender que muchos de los problemas que enfrenta son compartidos por otros países de América Latina, y que la

experiencia de Bolivia tiene bastante relevancia para el resto de la región latinoamericana, e incluso para los países en vías de desarrollo en general. Como sabemos, ningún país está aislado, independientemente de si es o no mediterráneo, como en este caso.

El libro comienza con dos capítulos en esencia más generales, pues nos parece que esto es fundamental para comprender la política actual en diferentes regiones del país. A diferencia de los demás capítulos, éstos dependen menos de la información recabada en las entrevistas realizadas. El primero de ellos tiene que ver con la historia de la organización popular y la acción colectiva que son características en Bolivia y, hasta cierto punto, marcan la diferencia respecto a sus vecinos en América del Sur. Este legado de la organización social, y las conquistas que ha logrado, son de gran importancia para entender la cultura política del país. Aunque el gobierno de Morales probablemente pretende hacer énfasis en sus credenciales "revolucionarias", creemos que es parte de una secuencia histórica de la que su gobierno no es sino el capítulo más reciente. El segundo capítulo es un análisis más específico de los problemas relacionados con los derechos indígenas y la tenencia de tierras en Bolivia, problemas que también se han ido gestando por mucho tiempo. Para dar sentido a algunos de los conflictos que han surgido recientemente en el ámbito local —especialmente entre campesinos y pueblos indígenas— es importante comprender de qué manera los cambios en los modelos de tenencia de tierra han afectado a diferentes grupos en distintos lugares. Este no es únicamente un problema "rural", pues afecta de manera crucial los modelos de migración y urbanización.

Por el número y diversidad de personas con las que hemos hablado (en total 148 personas entrevistadas), es posible afirmar que la población de las distintas regiones enfrenta problemas también distintos y que no necesariamente emplea los mismos métodos para resolverlos. Obviamente hemos sido selectivos a la hora de elegir los temas planteados, al igual que los lugares que decidimos visitar. Creemos que, acudiendo a diferentes lugares, hemos abarcado una importante gama de situaciones y logrado un equilibrio entre lo rural y urbano, entre las tierras altas y las tierras bajas. Los lugares donde estuvimos y las personas que conocimos nos inspiraron y contribuyeron a profundizar nuestro conocimiento del país y de quienes viven en él.

Las entrevistas que sirven de base a este libro se realizaron durante la primera mitad de 2012, momento en el cual el gobierno enfrentaba un período difícil en sus respuestas a los numerosos desafíos que le planteaban los movimientos sociales y otros sectores de la población. La sensación de embriagador

optimismo que caracterizó el primer período de la gestión del presidente Morales dio paso a un clima de cuestionamiento y creciente crítica al gobierno y sus políticas. Esto se dejó traslucir en muchas de las entrevistas. Varios sectores se mostraban frustrados porque las promesas de un "nuevo tiempo" en la política resultaban mucho más difíciles de cumplir de lo que se esperaba. Si bien la economía continuó creciendo, los beneficios materiales para el boliviano común no se equiparaban a las expectativas de muchos. En varios sectores de la población, particularmente en zonas rurales, los niveles de pobreza y desigualdad se mantuvieron elevados. Se hicieron igualmente evidentes los límites reales en el grado de participación en las decisiones. Y para muchos, desde la izquierda, el gobierno no había roto con el neoliberalismo y capitalismo globales tal como había propuesto en su retórica. En suma, el "proceso de cambio" resultó ser más difícil de alcanzar en la práctica de lo que sus partidarios más optimistas habían previsto originalmente.

Con todo, y así lo demuestran también las entrevistas, en estos años hubo cambios importantes que probablemente no serán fáciles de revertir. Algunas de las barreras sociales y culturales que habían excluido a algunos sectores de los espacios de decisión fueron levantadas. Aparecieron en escena nuevos actores empoderados por las políticas gubernamentales, mientras que otros —importantes en el pasado— fueron relegados. Se redujeron las tasas de pobreza, al igual que algunas de las inequidades regionales que por tanto tiempo prevalecieron en el modelo de desarrollo de Bolivia. Que el "proceso de cambio" ha sido menos que revolucionario y se ha dado continuidad a mucho del pasado probablemente es cierto. Pero, para muchos bolivianos —quizás para la mayoría— es un período en el cual la población en general ha sentido los beneficios de la política como no se había dado en décadas, por no decir nunca. El actual proceso político en Bolivia es, entonces, un momento particularmente revelador para realizar una investigación de este tipo, y por tanto para indagar más allá de la superficie y preguntar a las personas cuál era su opinión de los cambios ocurridos en los seis años anteriores, cómo afectaron sus vidas y el grado hasta el cual tenían voz en la "nueva" Bolivia. Como cabe esperar de un país tan heterogéneo como éste, las respuestas no podían ser uniformes.

A tiempo de agradecer a todos los que nos brindaron su tiempo y aportes (la lista completa de los entrevistados se incluye al final del libro), deseamos identificar a las personas cuyos puntos de vista nos ayudaron a orientar este estudio y a las que nos proporcionaron los contactos locales que lo hicieron posible. Entre estas personas, Xavier Albó, Helena Argirakis, Judith

Cóndor Vidal, Denise Humphries Bebbington, Roxana Liendo, Marcos Nordgren, José Pimentel, Carlos Revilla y Alison Spedding nos proporcionaron comentarios e ideas útiles para capítulos específicos. Susana Eróstegui y Fanny Cárdenas nos ofrecieron muy generosamente contactos, al igual que José Luis Álvarez, Juan José Ávila, Alfredo Cahuaya, Eva Colque, Rodolfo Eróstegui, Javier Gómez y Godofredo Sandoval. No obstante, cabe señalar que los puntos de vista (e interpretaciones finales) expresados aquí son sólo nuestros y no necesariamente de las personas que aportaron en el libro. Deseamos, asimismo, agradecer el apoyo financiero que recibimos de Oxfam GB, el cual nos ayudó a cubrir los costos de viaje a los diferentes lugares del país, al igual que la traducción del libro al español. Sin ese apoyo, habría sido mucho más difícil escribir el libro. Finalmente, queremos agradecer el trabajo de traducción realizado por Rose Marie Vargas y su esfuerzo por reflejar la versión original en inglés en un castellano comprensible y fluido.

La Paz, septiembre de 2013.

I

La organización popular y los procesos de cambio

Para comprender los cambios que Bolivia ha experimentado en los últimos años, creemos necesario subrayar primero el papel que han desempeñado la movilización popular y la acción colectiva en la historia del país, particularmente durante la última mitad de siglo. Por ello queremos describir esquemáticamente en este capítulo algunas de las características definitorias de los movimientos sociales, tal como evolucionaron a lo largo del siglo veinte y principios del siglo veintiuno. De hecho, Bolivia se destaca en América Latina por la fuerza y decisión con que han actuado estos movimientos en el logro de importantes conquistas sociales. Y en ello, sin duda, las experiencias del pasado matizan las del presente. Como veremos, movimientos sociales de distinta índole han ejercido un impacto directo y una fuerte influencia en la política del país. Aunque es difícil definir la cultura política en términos muy precisos, los legados del pasado afectan de manera crucial la forma en que las personas perciben el presente y el papel que cumplen en el proceso político. La supervivencia de la organización social a los repetidos intentos de suprimirla subraya tanto su arraigo en la sociedad civil como la relativa debilidad del Estado para imponer su agenda a unas fuerzas sociales que fueron capaces de mantener su autonomía de acción.

La Revolución Nacional de abril de 1952 perdura como un hito en la historia de Bolivia del siglo veinte. Fue entonces cuando trabajadores mineros, otras agrupaciones laborales y sectores descontentos de la clase media, declararon la guerra al sistema de gobierno conformado por la pequeña élite que precedió a la revolución. Armados sobre todo con fusiles Mauser de los años 30, las milicias populares lograron reducir a las poco profesionales fuerzas armadas bolivianas y deponer al gobierno que se había impuesto por medio de un golpe de estado militar desconociendo los resultados de las elecciones que había ganado el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) un año antes. Presidido por Víctor Paz Estenssoro (un abogado de clase media), el MNR surgido en la década de 1940 era la expresión de una ideología fuertemente

nacionalista, basada en la alianza entre diferentes clases sociales: trabajadores, campesinos y clase media. Paz Estenssoro se mantuvo como figura central de la política boliviana hasta poco antes de su muerte en 2001 (a la edad de noventaitrés años) luego de ocupar la presidencia en cuatro períodos distintos, uno de ellos interrumpido por un golpe de estado. Pero la revolución de 1952, una de las pocas revoluciones sociales genuinas del siglo veinte en América Latina, no tuvo lugar como si hubiera caído del cielo. Fue consecuencia de un proceso de cambio social que ocurrió en el país a lo largo de varias décadas, especialmente después de la desastrosa Guerra del Chaco contra el Paraguay (1932-35), que actuó como catalizador para la movilización social y demostró con brutal claridad la ineficacia y corrupción del *ancien régime*. Quizás más que cualquier otro país de América Latina, Bolivia mostró la fuerza de la organización popular desarrollada en torno a los trabajadores mineros, y la debilidad de las estructuras estatales, en un país cuya principal fuente de riqueza era de propiedad personal de tres hombres y sus imperios mineros, los llamados "barones" del estaño: Patiño, Hochschild y Aramayo.

El período posterior a la Guerra del Chaco, en particular, presenció el desarrollo de la organización social en los principales campamentos mineros, muchos de ellos ubicados lejos de los centros de control político. Los trabajadores mineros, por la naturaleza de su trabajo y la fuerte presencia de partidos políticos en su seno, mostraban niveles de solidaridad social e intuición política atípicos en la población en su conjunto. Las huelgas y luchas por los derechos laborales eran habituales en los principales campamentos mineros del país. Un acontecimiento importante en el desarrollo del sindicalismo en Bolivia fue la fundación, en 1944, de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB).

Esto ocurrió casi tres años después de que el gobierno de entonces enviara tropas para sofocar una huelga minera en el complejo más grande del país, de propiedad de la Patiño Mines: la Masacre de Catavi (1942). Los trabajadores mineros bolivianos pasaron a ser uno de los sectores más politizados de la fuerza laboral de toda América Latina. La llamada Tesis de Pulacayo, adoptada por la FSTMB en su congreso de 1946, era un documento particularmente radical; revelaba la impronta de la influencia trotskista entre los trabajadores sindicalizados, un fenómeno también sin paralelo en el resto de la región latinoamericana. Como lo demostraría la revolución de 1952, los trabajadores mineros bolivianos podían enfrentarse al Estado y ganar.

Pero, los mineros no eran el único sector organizado de los trabajadores en 1952. Durante el período anterior, también los campesinos pudieron

organizarse y avanzar. Esto sucedió especialmente en el valle de Cochabamba, el "granero" de Bolivia de ese tiempo, donde los campesinos habían logrado unirse para tomar el control de las haciendas donde trabajaban en condiciones de virtual servidumbre. El grado de militancia rural era menos notable en ese momento en las zonas altiplánicas, pero había un potente legado de organización social y de resistencia (cuyo origen se remonta a la época precolombina), a veces violenta, a la expansión de la propiedad privada en una estructura agrícola comunitaria basada en el ayllu tradicional. Aunque los campesinos no cumplieron el papel principal en los acontecimientos de 1952, se beneficiaron con la Reforma Agraria decretada en 1953, una medida que puso fin al modelo de dominación agrícola basado en la hacienda y lo reemplazó por la pequeña propiedad basada en la familia. De hecho, el enfoque del MNR pretendía poner de relieve el papel del "campesino" y restar importancia al rol de la identidad indígena en la política rural.

Después de la nacionalización de las propiedades de los barones del estaño en 1952 y la creación de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), los trabajadores mineros y su organización sindical, la FSTMB, pasaron a ser influyentes actores dentro de la política del país. A medida que el MNR se derechizaba, apoyado e inducido por los Estados Unidos, surgieron agudas fricciones entre los mineros y el gobierno. Rápidamente se dejó de lado la noción de "cogobierno", un elemento central en la Tesis de Pulacayo, y la Central Obrera Boliviana (COB), de reciente formación, fue especialmente decidida y enérgica en la protección de los derechos de los trabajadores. A diferencia de la experiencia sindical de otros países de América Latina, la COB pudo conservar su unidad institucional y resistir los intentos de los partidos de izquierda de repartirse entre ellos al movimiento obrero. Empero, la noción de una alianza obrero–campesina fue siempre precaria, especialmente tomando en cuenta la pretensión del MNR (y posteriormente la de los gobiernos militares) de cooptar al movimiento sindical campesino, que se había fortalecido con la Reforma Agraria. El grado más elevado de influencia de la COB fue durante la Asamblea Popular entre 1970 y 1971, período en el cual la noción de cogobierno volvió a aparecer con fuerza durante el régimen militar de izquierda, de corta duración, del General Juan José Torres. Durante los regímenes militares de derecha, los del General René Barrientos (1964-69) y del General Hugo Banzer (1971-78), el conjunto del movimiento obrero enfrentó el hostigamiento estatal y las tristemente célebres masacres en las minas, como la Masacre de San Juan (en junio de 1967), así como el apresamiento, asesinato o exilio de muchos dirigentes mineros clave. Aun así, la relativa debilidad del Estado, en contraposición con los sindicatos y otros movimientos sociales, se hizo manifiesta en 1978 cuando,

después de prolongadas huelgas de hambre y otras formas de protesta, el régimen de Banzer se vio obligado a convocar a elecciones. Los cuatro años posteriores (1978-82) fueron los de mayor inestabilidad política en el país, hasta que en 1982, tras la caída de la dictadura de García Meza y luego de sucesivos y breves gobiernos encabezados por jefes militares, las fuerzas armadas finalmente se retiraron a sus cuarteles en octubre de 1982.

A principios de la década de 1980 se puso a prueba la fortaleza del movimiento sindical —esta vez no debido a los militares— y sus limitaciones se hicieron evidentes. La experiencia de hiperinflación, entre 1983 y 1985, durante el gobierno de izquierda de la Unidad Democrática y Popular (UDP), socavó la capacidad del movimiento sindical de negociar salarios y condiciones laborales. Para la COB era sencillamente imposible sostener el reclamo por la reducción del valor de los salarios reales, cosa que ocurría prácticamente todos los días, y terminó desacreditando al gobierno al que inicialmente había apoyado. En 1984, el presidente Hernán Siles Zuazo, un veterano de la Revolución de 1952, tuvo que convocar a elecciones anticipadas que, tras un acuerdo congresal, favorecieron a su otrora correligionario Víctor Paz Estenssoro. La administración de Paz Estenssoro inauguró la liberalización masiva de la economía: la FSTMB, la COB y las organizaciones obreras fueron sus principales víctimas. Afanosamente apoyado por el FMI y el Banco Mundial, Paz presidió la liberalización del mercado laboral y la supresión de los derechos laborales conseguidos por los trabajadores. Ante un brutal descenso del precio mundial del estaño, el gobierno de Paz Estenssoro dirigió el cierre de prácticamente todo el sector estatal de la minería, con el despido de unos 27.000 trabajadores mineros de sus puestos de trabajo y la reducción de la COMIBOL a una sombra de lo que había sido. El principal beneficiario de la posterior recuperación de los precios fue el sector privado. Aunque la COB rutinariamente protagonizaba actos de protesta en contra de las políticas económicas del gobierno, sin los trabajadores mineros carecía de fuerza para ejercer una influencia significativa en las políticas.

El período neoliberal alcanzó su punto culminante probablemente durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-97), uno de los empresarios mineros más acaudalados del país y el arquitecto de las reformas económicas del gobierno de Paz Estenssoro entre 1985 y 1989. Fue Sánchez de Lozada quien llevó adelante la privatización de las principales empresas estatales de Bolivia, entre las que se destaca la empresa hidrocarburífera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), una medida a la que se opuso la COB sin mayor impacto. Sánchez de Lozada pretendía que las

reformas implementadas por su gobierno sean irreversibles, en parte prometiendo utilizar los recursos generados por la privatización para crear fondos de bienestar social, la llamada "capitalización". También impulsó "reformas de segunda generación" destinadas a desarrollar una nueva institucionalidad liberal, especialmente respecto a los gobiernos locales, por medio de la Ley de Participación Popular y de una descentralización administrativa y fiscal. Pero el neoliberalismo nunca cumplió ninguna de las ponderadas promesas que había hecho: no se incrementó el empleo, los salarios —en términos reales— se estancaron y muchos de los logros sociales de décadas anteriores se revirtieron. En los hechos, la liberalización del mercado laboral aumentó la inseguridad en el empleo, en un país en el cual gran parte del mercado laboral ya se encontraba en el denominado sector informal. Los índices de pobreza e inequidad aumentaron durante estos años.

Pero el aparente estado de pasividad de las organizaciones populares en este período resultó ilusorio. Había transformaciones en marcha que modificarían drásticamente el escenario político en los primeros años del nuevo milenio. En primer lugar, el movimiento campesino, cooptado en gran medida durante los años posteriores a 1952, comenzó a mostrar nuevos signos de independencia. El crecimiento del indigenismo en el sector rural se remontaba a la década de 1970, durante la cual el movimiento katarista comenzó a organizar a los campesinos del Altiplano en línea con la etnicidad aymara. En 1979 nació una nueva federación campesina, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), con una amalgama de ideologías étnicas y de clase. En las áreas tropicales de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), una federación sindical de migrantes de las tierras altas, pasó a ser otro actor influyente. Ambos movimientos estaban representados dentro de la COB. En segundo lugar, el cierre de la mayor parte de las minas del sector público a partir de 1985 dio lugar a la dispersión de los extraordinariamente politizados y organizados trabajadores mineros hacia otras partes del país, llevando consigo sus tradiciones sindicales. Algunos migraron al distrito cochabambino del Chapare, donde el cultivo de la hoja de coca aumentaba rápidamente en ese momento. Otros encontraron refugio en municipios urbanos que rodean a las principales ciudades, como El Alto. En tercer lugar, la Participación Popular y la descentralización que la acompañaba, contribuyeron a afirmar la organización local. Las municipalidades tenían más recursos que antes, y las organizaciones de base la posibilidad de fiscalizar las actividades de las alcaldías. En cuarto lugar, hacia 1990 había signos de consolidación de un movimiento de los pueblos indígenas

de tierras bajas en el Oriente del país, cuyas voces antes no se tomaban en cuenta. La trascendental marcha de pueblos indígenas desde Trinidad hasta La Paz (distante a más de seiscientos kilómetros) mostró que actores políticos nuevos habían alcanzado la mayoría de edad. Por último, comenzaron a hacer escuchar su voz movimientos regionales, como los organizados en torno a la privatización del agua en Cochabamba, y en contra de la introducción de nuevos impuestos municipales en El Alto.

Nacimiento del MAS

El nacimiento del Movimiento al Socialismo – Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), su nombre completo, se produjo en tales circunstancias. La sigla IPSP es significativa. Quienes participaban en este movimiento no querían identificarlo como partido político. En esa época, los partidos políticos se habían ganado mala reputación por el uso de la administración pública para el beneficio personal de sus dirigentes y porque no representaban los intereses del pueblo. Originada inicialmente en 1995, y denominada Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, la agrupación política que se convertiría en el MAS se inspiró en la estructura imperante entre los productores de coca del Chapare. En 1995 habían transcurrido ya varios años desde el cierre de las minas estatales, y la forma de organización adoptada por los productores de hoja coca del Chapare llevaba el sello del sindicalismo minero.

El MAS fue originalmente concebido como un "instrumento político" de los campesinos y productores de hoja de coca, lo que reflejaba el punto de vista según el cual el sindicalismo no era sólo un mecanismo de defensa para proteger los intereses de un sector específico de trabajadores, sino el medio para luchar por un cambio permanente en el terreno político. Vale la pena mencionar que, exceptuando experiencias breves de guerra de guerrillas —comenzando con la incursión del Che Guevara en la Bolivia de los años 60 del siglo pasado—, en su mayor parte el movimiento sindical se mostraba resistente a este método de lucha.

El MAS resultó ser una nueva fuerza dinámica en la política boliviana. Formalmente establecido en la época de las elecciones nacionales de 1997, logró el respaldo entusiasta de quienes residían en el trópico de Cochabamba, aunque su apoyo en otros lugares fue escaso. Para las elecciones municipales de 1999 su influencia se había propagado más allá del Chapare, pero no logró ganarse el apoyo de las principales capitales urbanas. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2002, con Evo Morales como su candidato, el MAS estuvo muy cerca de ganar la presidencia. Al final, la votación favoreció a

Sánchez de Lozada que superó a Morales con un estrecho margen de apenas el dos por ciento (Sánchez de Lozada obtuvo el 22,9 por ciento de los votos frente al 20,9 por ciento obtenido por Morales). De la noche a la mañana, el MAS se convertía en el segundo partido más grande del país, eclipsando a partidos bien establecidos como el propio MNR de Sánchez de Lozada, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) del ex presidente Jaime Paz Zamora y Acción Democrática Nacionalista (ADN) del ex presidente Hugo Banzer.

El éxito del MAS fue, en parte, efecto de la crisis de los partidos que habían dominado el sistema político desde el retorno a la democracia en la década de 1980, los cuales compartieron tanto el poder político como sus despojos; pero también fue resultado de la capacidad del MAS de aprovechar la ola de protestas surgida en Bolivia después de 1999 que le proporcionaría una plataforma política y crearía una fuerza política nacional atractiva en la mayor parte (si no en todo) del país. El MAS pudo "sumar puntos" de movimientos de protesta sectoriales y crear una ideología de amplia atracción política, combinando una mezcla de nacionalismo con una nueva fusión de política indígena. La campaña en contra de la erradicación de la hoja de coca en el Chapare, con la cual inicialmente cobró prominencia nacional, incluía ambos elementos: una estridente interpelación en contra de los Estados Unidos combinada con una reverencia por la hoja de coca como el símbolo de la identidad indígena de Bolivia y de la mayor parte de su gente.

El proceso en el cual los distintos movimientos de protesta se construyeron, ladrillo a ladrillo, entre 1999 y 2003, es abordado en el libro *Perfiles de la Protesta: Política y Movimientos Sociales en Bolivia* (2005). Baste con mencionar que la victoria de los movimientos sociales y populares en Cochabamba, entre 1999 y 2000 —la llamada "guerra del agua", en protesta por la privatización del agua y sistema de alcantarillado—, dejaron al descubierto la debilidad del gobierno de entonces, el segundo del ex dictador Banzer Suárez (1997-2001), esta vez elegido constitucionalmente. Más o menos al mismo tiempo, los campesinos encabezaron una serie de protestas por los bajos precios de los productos agrícolas y por otras demandas, en tanto que los productores de la hoja de coca unieron fuerzas en contra de la erradicación de su cultivo y a favor de la legalización de pequeñas áreas de producción de coca (el "cato").

Las actividades de estos movimientos alcanzaron su auge en octubre de 2003, coincidiendo con los planes del gobierno de vender las existencias de gas a los Estados Unidos a través de Chile. La explosión social se produjo en El Alto, sobre todo luego de la matanza de sesentaicuatro manifestantes, y provocó la huida de Sánchez de Lozada a Estados Unidos. La serie de demandas de esta

protesta social, incorporadas en la llamada "Agenda de Octubre", servirían de pauta a la administración del MAS luego de su triunfo en las elecciones de 2005 por una notable mayoría. Los movimientos sociales, durante este proceso, tenían dinámica propia, aun cuando en muchos de ellos estaban involucrados partidarios del MAS. De hecho, en la "guerra del gas" de 2003 (así fue denominada la protesta que tumbó al segundo gobierno de Sánchez de Lozada), Evo Morales no estuvo presente. No obstante, en términos electorales, Morales pudo capitalizar la atmósfera del descontento y articular un discurso que era compatible con la búsqueda de alternativas a la política hasta entonces dominante. Hubo otros dirigentes de los movimientos de protesta que no lograron proyectar una popularidad que sobrepase el estrecho interés de grupo. Es el caso de Felipe Quispe, el dirigente campesino del "nacionalismo aymara" que estaba detrás de las diversas protestas en el Altiplano en el período posterior a la guerra del agua. El interés que fue capaz de crear Quispe se limitó a su propia circunscripción étnica. Mientras Morales obtuvo cerca del 54 por ciento de los votos nacionales en las elecciones de 2005, Felipe Quispe apenas obtuvo el dos por ciento.

En 2003, por tanto, el carácter de la organización y movilización populares se había alterado considerablemente para dar cabida a sectores de población que anteriormente no habían participado como actores clave. Esto ocurrió particularmente en la esfera rural, la cual habría de convertirse en el área medular del apoyo electoral del MAS. Organizaciones como la CSUTCB, la confederación de colonizadores, la federación nacional de mujeres campesinas Bartolina Sisa y, por supuesto, los cocaleros, se constituyeron en los cimientos del MAS. Con excepción de El Alto, su apoyo urbano se consolidó después, entre 2003 y las elecciones de 2005, cuando varios políticos de clase media fueron "invitados" a unirse a la papeleta electoral del MAS. Los métodos de protesta popular también se modificaron de manera significativa; de la misma manera que las formas consagradas —paros, huelgas de hambre y marchas—, el bloqueo de caminos se convirtió en uno de los métodos de protesta más característicos de esa época. Con este efectivo método, los campesinos podían interrumpir la actividad comercial —a menudo durante días— para ejercer presión política. Resultaba particularmente efectivo considerando la relativa escasez de comunicaciones por carretera en Bolivia. Bloqueando la carretera principal que atraviesa el Chapare, se interrumpe gran parte del comercio entre las tierras bajas de Santa Cruz y buena parte del resto del país.

La Agenda de Octubre establecería el marco para la política de los años por venir, especialmente por tres de sus demandas. Una de ellas, de importancia

central para los pobladores de El Alto, era la convocatoria a una Asamblea Constituyente para revisar la Constitución, que en esencia correspondía a la de 1967. Esta demanda no era nueva (había estado ya esbozada en la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, la primera marcha de los pueblos indígenas en el país), pero había cobrado impulso. En ese mismo sentido, el censo de 2001 señalaba, por ejemplo, que el 62 por ciento de la población se autoidentificaba como indígena (aunque su metodología había sido cuestionada por algunos). Otra demanda era la renacionalización de la industria del gas, privatizada de forma rentable bajo el gobierno de Sánchez de Lozada como resultado de su programa de "capitalización". Las insinuaciones de corrupción en las negociaciones con las empresas extranjeras que se hicieron cargo de la industria desataron la demanda al Estado de tomar el control de los recursos hidrocarburíferos del país, la principal fuente de ingresos por exportaciones. En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, la Agenda de Octubre procuraba reorientar la economía y alejarla del modelo neoliberal, reviviendo la tradición de intervención estatal y otorgando a los ciudadanos bolivianos mayor participación en el desarrollo de su economía. Esta agenda tuvo el efecto inmediato de obligar a Carlos Mesa, el sucesor de Sánchez de Lozada, a celebrar un referendo de cinco puntos sobre el tema de los hidrocarburos. En cuanto a la Asamblea Constituyente, una de las primeras acciones de Evo Morales como presidente fue poner en marcha el cronograma y procedimientos para la elección de esa asamblea. Para 2009 estas demandas ya se habían cumplido en su mayor parte, aunque no así la extradición de Sánchez de Lozada de Estados Unidos por los asesinatos de octubre de 2003.

El cambio en marcha

El gobierno de Evo Morales y el MAS fue oficialmente inaugurado en enero de 2006. Representaba un cambio radical en la política boliviana, tanto simbólicamente como en la realidad. El simbolismo del campesino indígena convertido en presidente de Bolivia tuvo eco en todo el mundo y acabó con la idea según la cual sólo las personas de piel blanca y con educación formal pueden asumir funciones ejecutivas. El "techo de cristal" que cobijaba esa idea se hizo añicos probablemente para siempre. En la evocativa ceremonia en las ruinas precolombinas de Tiwanaku, un día antes de asumir la presidencia, Morales reivindicó su ascendencia indígena frente a una multitud compuesta por representantes de pueblos indígenas de todas las Américas (entre ellos de Estados Unidos y Canadá). La realidad del cambio de gobierno era tan notable como el simbolismo. En el nuevo gabinete participaron varios representantes de movimientos sociales que habían apoyado la campaña del MAS. Algunos

de ellos tenían poca experiencia previa en gobierno, en tanto que otros sólo tenían experiencia de trabajo en Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La composición del Congreso Nacional fue muy diferente a la de los años anteriores. Con mayoría en la Cámara de Diputados y una fuerte representación (aunque no mayoritaria en el Senado), el Congreso de 2006 ya no era un "club" reservado para las élites políticas, y si bien la presencia del MAS en el parlamento de ninguna manera estaba enteramente constituida por gente de extracción popular, era mucho más representativa del boliviano común de lo que nunca había sido antes.

La relación entre el MAS y los movimientos sociales que lo llevaron al gobierno no necesariamente careció de ambigüedades. Como habría de constatarse posteriormente, esta relación se tornó más tensa, pues el gobierno tomó decisiones que tocaron algunos intereses sectoriales. Asimismo, el gobierno no siempre pudo responder a las demandas populares que se habían ido acumulando durante décadas. Desde el principio, hubo algunos movimientos sociales que mantuvieron cierta distancia con el gobierno, ansiosos por mantener cierto grado de autonomía. Este era el caso de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), una organización que representa a los numerosos pueblos indígenas de las tierras bajas, principalmente de los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija. Como hemos mencionado, entre los miembros más integrados al MAS estaban los cocaleros, la confederación campesina CSUTCB, los colonizadores (ahora conocidos como comunidades interculturales) y la federación de mujeres campesinas Bartolina Sisa. La posición de la COB, ahora una organización mucho menos influyente que en el pasado, era más ambivalente, dependiendo de su propia política interna y de la relación con el gobierno respecto a temas como la política salarial. En general, y aunque el MAS ha afirmado siempre ser un "partido de los movimientos sociales", la relación con ellos ha sido errática y fluctuante, y quizá el intento más cercano de desarrollar una instancia de coordinación entre el MAS y los movimientos sociales sobrevino con la creación de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) en 2007, una instancia organizativa que se reunía más o menos regularmente durante la primera gestión de Morales. En general, en las organizaciones sociales, antes que un apoyo ciego al gobierno, ha primado la defensa de sus intereses.

La implementación de la Agenda de Octubre —específicamente el proceso de elección de una Asamblea Constituyente y la posterior redacción de la Constitución, por una parte, y la "renacionalización" de los recursos hidrocarburíferos, por otra— contribuyó mucho a afianzar la relación entre el gobierno y los movimientos sociales. La consigna "Bolivia Cambia, Evo

Cumple" (nombre dado a un programa de proyectos de obras sociales) tuvo también bastante resonancia, al menos a lo largo de la primera gestión de Morales (2006-10). Al mismo tiempo, el apoyo al gobierno se consolidó con las actividades protagonizadas por la derecha en su afán por desacreditar al gobierno y su agenda de cambio. De hecho, la oposición al proceso de cambio constitucional que se discutía dentro de la Asamblea Constituyente polarizó al país, especialmente respecto a las pretensiones de las élites de la llamada "media luna" (los departamentos del Oriente del país, Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija que forman precisamente, en el mapa, una media luna), en su búsqueda de una autonomía que amenazaba con subvertir los objetivos de la nueva Constitución. Esta polarización alcanzó su máximo nivel en septiembre de 2008, cuando la oposición puso en marcha actos de violencia generalizados en pueblos y ciudades del Oriente, en abierto desafío al gobierno. Tales tácticas contribuyeron mucho a reforzar el apoyo de los movimientos sociales y otros seguidores al gobierno. Al mismo tiempo, evocando sentimientos nacionalistas, Morales resaltó las actividades que el gobierno de los Estados Unidos desarrollaba por intermedio de su embajada en La Paz y que tendían a exacerbar tales dificultades. Como siempre, en un país demasiado acostumbrado a la intromisión extranjera en sus asuntos internos, el papel de tal intervención proporcionaba una potente bandera de lucha.

El grado hasta el cual la elección de Morales y las actividades de su gobierno dieron paso a una mayor inclusión social y al posterior potenciamiento de los movimientos sociales es el tema central de este libro. Ciertamente, el acceso de los movimientos sociales a los espacios de decisión fue determinante, y el gobierno mostró permanentemente su disposición a crear nuevos canales de representación que antes no existían. Desde un principio, Morales quiso identificarse estrechamente con los movimientos sociales, viajando sin descanso por todo el país, así como relacionándose con ellos y sus dirigentes. Había, en esta actitud, una gran diferencia con las actividades tradicionales de los presidentes que, una vez electos, tendían a dar la espalda a quienes votaron por ellos. Para los movimientos sociales, el acceso al gobierno conllevaba asimismo el acceso a recursos que antes les habían faltado. Pero, para las organizaciones sociales, el ejercicio del poder tuvo a su vez efectos negativos. Muchos de sus dirigentes se vieron asumiendo roles en el gobierno o el legislativo, y esto generaría problemas a la hora de encontrar personas que los reemplacen. También surgieron dificultades en cuanto a la cooptación de personas y a la corrupción, puesto que en algunos casos no fue fácil resistirse a las tentaciones del cargo para quienes estaban expuestos a ellas. En algunas circunstancias, la dependencia de relaciones estrechas con el gobierno podía

dar lugar al debilitamiento o a divisiones en las organizaciones sociales. El proceso de pasar de la *protesta* a la *propuesta*, tal como lo mencionaba muchas veces el presidente Morales, no estaba exento de problemas para las organizaciones populares y su desempeño.

Otro problema importante, particularmente para el gobierno, surgió cuando brotaron conflictos dentro o entre movimientos sociales. Un ejemplo de ello, como veremos en el capítulo cinco, fue el suscitado en octubre de 2006 entre diferentes sectores de los trabajadores en la mina Huanuni, la única empresa minera estatal que evitó su cierre a mediados de la década de 1980 y una de las minas más grandes de estaño existentes. La recuperación de los precios del estaño y otros minerales llevó a un gran número de "cooperativistas" a buscar trabajo en la explotación de los cuantiosos minerales de ese yacimiento. Debido a su número, no sólo en Huanuni sino en todo el sector minero, los cooperativistas se convirtieron en un importante bastión de apoyo al gobierno. Y fueron precisamente los cooperativistas quienes se enfrentaron, en Huanuni, con los trabajadores sindicalizados —uno de los pocos sindicatos miembros de la, en otros tiempos, poderosa FSTMB— que habían continuado trabajando en la mina. En la batalla por el control de una de las vetas más productivas de Huanuni que sobrevino, diecisiete trabajadores perdieron la vida y muchos más resultaron heridos. Enfrentado al dilema de apoyar a uno u otro de estos sectores de trabajadores, el gobierno finalmente respondió llevando a la mayoría de los cooperativistas a la planilla de la empresa estatal.

Ratificada mediante referéndum en enero de 2009, la nueva Constitución representaba un importante distanciamiento de sus predecesoras, especialmente en cuanto a mejorar los derechos de los pueblos indígenas. De qué manera se implementarían e interpretarían judicialmente estos derechos dependería del conjunto de leyes que siguieron, cuya aprobación sería una preocupación trascendental para el legislativo o Asamblea Legislativa Plurinacional (como se denomina ahora) durante la segunda gestión de Morales iniciada en enero de 2010. El documento constitucional es extenso y consta de 411 artículos. La Carta original, aprobada por una mayoría de los miembros de la Asamblea Constituyente, y no así por la minoría opositora, sufrió importantes cambios en el proceso posterior de necesarias negociaciones para lograr el acuerdo de la oposición para el texto final. Desde nuestro punto de vista, lo más significativo de esos cambios fue probablemente dejar de lado el principio según el cual las organizaciones de la sociedad civil se constituirían en una entidad separada del Estado, con un estatus superior al ejecutivo, legislativo y judicial. El sistema de "control social" —que de alguna manera era una reminiscencia

del principio de "cogobierno" enunciado en 1952 y nuevamente en el período de la Asamblea Popular de 1971, y que le otorgaba a la sociedad civil una tarea sustancial— experimentó, en las negociaciones para la aprobación de la versión final de la nueva Constitución, una verdadera modificación. De todas maneras, el control social figura en la actual Constitución de diversas formas, y siempre bajo el principio de buscar una mayor participación en el procedimiento de formulación de las políticas. Como veremos más adelante, la nueva Constitución resalta los derechos de las mujeres e indígenas, reafirma la naturaleza plural de la economía (con el Estado como uno de sus principales actores) y el control del gobierno central sobre temas de distribución de tierras. Y en ese mismo sentido, y como otro ejemplo, la autoridad electoral nacional se convirtió en un "cuarto poder" del Estado.

Los derechos indígenas se protegen y promueven en virtud de la Constitución de distintos modos. La modificación del nombre de la República de Bolivia, a Estado Plurinacional de Bolivia, puso de relieve que el país está conformado por diferentes etnicidades o "naciones". Pero quizás lo más importante sea que el nuevo texto constitucional contempla una serie de autonomías —departamental, municipal, regional e indígena— que en parte fueron diseñadas para satisfacer las aspiraciones de la "media luna", que se había movilizado en ruidosas campañas por una mayor autonomía mientras se debatía el texto de la nueva Constitución. Las autonomías indígenas, más allá de los territorios indígenas reconocidos (Territorios Indígena Originario Campesinos, TIOC), se redujeron al ámbito municipal. Como veremos en el próximo capítulo, la Constitución también reconoce importantes áreas de los derechos indígenas, entre ellos el respeto a la educación bilingüe, el derecho a ser consultados en temas que afectan sus medios de vida, el respeto por los sistemas comunitarios de justicia, derechos especiales de representación (aunque el número de diputados indígenas disminuyó durante las negociaciones posteriores al borrador original), y garantías para formas comunitarias de tenencia de tierra donde éstas existan. La redacción final de la Constitución fue aprobada en enero de 2009 por una masiva mayoría, en un referéndum en el cual se consultaba asimismo sobre la máxima extensión permisible de tenencia de tierra.

Si bien la elaboración de la nueva Constitución —a partir de la elección de la Asamblea Constituyente en julio de 2006 hasta su aprobación final en 2009— se tornó polémica y problemática, de qué manera transformaría a Bolivia y a sus instituciones políticas necesariamente dependería de cómo se implementaría por medio de una detallada reglamentación. Aunque el MAS obtuvo la mayoría en ambas cámaras del legislativo en las elecciones de 2009, la historia

no terminaría ahí, pues el proceso de poner en vigencia la Constitución habría de ser calurosamente debatido, y pondría el sello que caracterizaría la segunda administración de Evo Morales a partir de principios de enero de 2010. Al mismo tiempo, el gobierno se vio obligado a enfrentar una serie de problemas que socavaron su popularidad, menoscabaron la unidad en torno a la cual fue electo, y abrieron nuevas oportunidades para que sus adversarios pongan en tela de juicio su supremacía en la política del país. Dos temas específicos —el denominado "gasolinazo" de diciembre de 2010 y la disputa alrededor de la construcción de una carretera que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)— resultaron particularmente corrosivos. Pese a una situación económica relativamente benigna, el gobierno se vio combatiendo desafíos de varios frentes, entre ellos de sectores que anteriormente habían estado entre sus más resueltos seguidores. También se comprobó que la aplicación de la Constitución es más difícil de lo que muchos habían imaginado en un comienzo, y no menos en términos de cumplir las promesas sobre derechos indígenas contenidas en la nueva Carta Magna.

Conclusiones

Con la elección de Evo Morales se instauró un gobierno que, a diferencia de sus predecesores, involucró a una amplia gama de movimientos sociales en la toma de decisiones. Esto desencadenó un cambio en la política, que necesariamente pasó de la protesta a la propuesta y a la implementación de la política pública. Como en el pasado (en 1952 y nuevamente en 1971), esto implicó comprometedoras disyuntivas para los involucrados en los movimientos sociales. Algunos buscaban comprometerse activamente en los procesos de gobierno, especialmente los originalmente vinculados con el MAS. Otros pretendían mantener una distancia respecto al gobierno, preocupados porque su involucramiento los podría comprometer con la cooptación y pérdida de autonomía como actores sociales. Tales tensiones disminuirían, al menos durante el primer período de gobierno de Morales y a lo largo del proceso de redacción de una nueva Constitución que para todos era una necesidad histórica. Pero, con el paso del tiempo, las tensiones se acentuaron. Como veremos en el segundo capítulo, esto ocurrió particularmente en el sector rural, al disolverse el Pacto de Unidad entre diferentes sectores del movimiento campesino indígena que había proporcionado las bases políticas sobre las cuales se orientaría la formulación de la nueva Constitución. Al mismo tiempo, se abrieron grietas en otras áreas, sobre todo en la clase media urbana preocupada por algunas políticas de la administración de Morales. Con todo, a comienzos de 2013, el gobierno disfrutaba de un importante apoyo popular, en tanto que sus opositores políticos seguían bastante desorientados y desorganizados.

II

Tierra, campesinos e indígenas

El 15 de agosto de 2011, a veintiún años de la partida de la pionera Marcha por el Territorio y la Dignidad de los pueblos indígenas de tierras bajas, de Trinidad a la ciudad de La Paz (a unos 600 km de distancia), una nueva caminata —la VIII Marcha—, organizada por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), iniciaba su largo recorrido, esta vez en protesta por los planes del gobierno de construir una carretera que atraviese el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). Al igual que su predecesora, la VIII Marcha tendría importantes repercusiones tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Se tornó en una demostración de fuerza de algunos sectores de los pueblos indígenas de Bolivia —de tierras bajas y del Altiplano— en contra de una política del gobierno que parecía ignorar las demandas indígenas y violar el compromiso constitucional de realizar consultas previas en aquellos casos en que la tierra o la población indígena que la habita se verían afectadas.

Mejor conocido por su sigla, el TIPNIS tiene más de un millón de hectáreas y está ubicado en el centro del país. En el mapa su forma se asemeja a la cabeza de un gato; se encuentra entre las fronteras —aún sin definir— de los departamentos de Cochabamba, hacia el sur, y del Beni, en el norte. En 1965, el área fue declarada parque nacional. En 2002, los grupos étnicos Mojeño-Ignaciano, Yuracaré y Chimán, que ocupan la mayor parte de la zona, recibieron los títulos para sus tierras, Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en ese momento, y hoy Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC). La población indígena local está constituida por alrededor de 12.000 habitantes, y depende principalmente del bosque y sus productos naturales. Esculpida sobre la parte sur del parque nacional, se encuentra una zona conocida como el "Polígono 7", colonizada desde la década de 1970. Actualmente está habitada por unos 30.000 migrantes de habla aymara y quechua, procedentes de las tierras altas, en gran parte dedicados a la agricultura de subsistencia y algunos cultivos comerciales como el cacao, el

plátano, los cítricos y —lo más significativo— la coca. El Polígono 7 linda con el distrito del Chapare de Cochabamba y sus colonos forman parte de la Federación del Trópico, una de las seis federaciones de productores de coca de la región cuyo presidente es Evo Morales.

Hasta hace poco, una gran mayoría de los bolivianos probablemente nunca había escuchado hablar del TIPNIS. El nombre de este parque nacional cobró familiaridad una vez que el gobierno de Morales —sin consulta previa y antes de la ratificación de la nueva Constitución— firmara un contrato con una empresa brasileña para la construcción de una carretera que, en uno de sus tres segmentos, el de la parte media, atravesaría el centro de la reserva. La carretera vincularía Villa Tunari, al sur (donde se uniría con la carretera principal Santa Cruz-Cochabamba), con San Ignacio de Moxos, al norte (que a su vez se uniría con el camino de tierra La Paz-Trinidad). Para la construcción de la carretera se habían trazado varias rutas, y todas cruzaban el TIPNIS. Las vías alternativas, o bien se veían obstaculizadas por terrenos montañosos hacia el oeste, o por suelos pantanosos hacia el este.

El TIPNIS, parte de la selva tropical de la Amazonía, es una región extraordinariamente biodiversa y vulnerable al tipo de depredación que esta clase de bosques ha sufrido en otros lugares, especialmente en Brasil en las últimas décadas del siglo veinte. La mayor parte de los habitantes indígenas vive en un total de sesentaisiete comunidades ya asentadas, y algunos conservan un estilo de vida nómada como cazadores y recolectores. El TIPNIS, además de tierra y madera, contiene también posibles depósitos de hidrocarburos, pues la zona es parte de una franja que se extiende a lo largo de todo el flanco oriental de los Andes, una zona donde se ha realizado cierto trabajo de prospección. La construcción de una carretera a través del TIPNIS, desde luego, daría lugar a una extensiva desforestación, tal como ha ocurrido en Brasil. Un estudio publicado por el Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia (PIEB) sugiere que, en un período de veinticinco años, podría perderse hasta el 65 por ciento de la masa forestal actual, sobre todo en vista de los elevados precios del mercado para la madera dura de la selva tropical.

Rápidamente, el plan de construcción de la carretera provocó un conflicto entre quienes estaban a favor y quienes que estaban en contra. Entre los argumentos a favor se mencionaba el impacto positivo que tendría una carretera en la infraestructura de caminos de un país en desarrollo, al proporcionar un vínculo importante entre Cochabamba y el Beni. También se consideraba que facilitaría el desarrollo social (educación, postas de salud, etcétera) en un área donde hacen falta tales servicios. El camino reduciría,

asimismo, la dependencia económica tradicional del Beni respecto de Santa Cruz. Quienes se oponían al proyecto señalaban las consecuencias dañinas que tendría la carretera para el medio ambiente, su impacto negativo para las comunidades indígenas y el incentivo para un avance de los cocaleros hacia nuevos territorios en el norte. Las críticas señalaban, además, los beneficios que acumularía Brasil, no así Bolivia, al proporcionar al país vecino un vínculo carretero entre Rondonia y el Pacífico. El conflicto también planteaba interrogantes con relación a la ejecución de la consulta previa, el respeto por las tierras indígenas y la autodeterminación, temas de importancia central para la población indígena de tierras bajas.

Los intentos de consensuar un acuerdo para lograr la realización del proyecto fracasaron. No fue posible encontrar un punto de interés común. El tema no tardó en politizarse en grado sumo, y la CIDOB agregó otra serie de demandas a su posición original sobre a la carretera, las cuales reflejaban los intereses de otros grupos étnicos que forman parte de la Confederación. En el plano internacional, el proyecto rápidamente se convirtió en *cause célèbre*, y con ello sembró dudas sobre las credenciales indígenas y ambientales de la administración de Morales. La destrucción de la selva tropical no era coherente con el discurso oficial de protección de la *Pachamama* y defensa de los intereses de los pueblos indígenas. Por otra parte, y por sus estrechos vínculos con los cocaleros, el gobierno se mostraba reacio a aceptar que su agenda sea impuesta por una pequeña minoría de población que vive en la reserva. De ahí que la VIII Marcha partiera de Trinidad sin que ninguno de los lados estuviera dispuesto a echarse atrás. Aparentemente, el gobierno sigue empeñado en ir adelante con la construcción de la carretera.

Visiones del desarrollo

La disputa por el TIPNIS habría de tener una resonancia duradera en la política boliviana, tanto por los temas inmediatos que planteaba como por la forma en que ponía de manifiesto diferentes visiones del desarrollo. Como vimos en el capítulo uno, varias organizaciones sociales —en representación de diferentes sectores de la población— se unieron en torno a la llamada "Agenda de Octubre" en 2003, y concretamente alrededor de la campaña electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en 2005. El Pacto de Unidad, establecido en 2004, unió a campesinos y pueblos indígenas en un acuerdo programático que, en esencia, se propuso la reelaboración de la Constitución. En el Pacto de Unidad participaron quienes se sentían "fundamentales" en la conformación del MAS como "instrumento político", y quienes más

holgadamente se consideraban sus "aliados". Entre los "fundamentales" estaban la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia-Bartolina Sisa (CNMCIOB-BS), así como la confederación de colonizadores, que se rebautizó con el nombre de Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB). Desde luego, también incluía a las federaciones de productores de coca, tanto las de los Yungas como las del Chapare. Los "aliados", por su parte, estaban conformados básicamente por dos confederaciones indígenas: la CIDOB, en representación de los pueblos indígenas del Oriente, y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), en representación de los pueblos indígenas de las tierras altas, organizados en ayllus.

Lo que reunía a tan diversos sectores en el Pacto de Unidad fue la posibilidad de diseñar un nuevo trato, extendiendo los derechos legales y constitucionales a una gran proporción de la población rural boliviana que siempre se había visto excluida de la clase política. En la práctica, el 62 por ciento de la población de Bolivia se autoidentificó como perteneciente a algún pueblo originario o indígena en el censo de 2001, convirtiendo a esta nación en la más "indígena" de América Latina. Pese a la dificultad que supone definir lo característico de lo indígena en términos precisos, siempre ha habido en Bolivia una gran superposición entre etnicidad y clase: el campesinado y la clase trabajadora eran, en gran medida, de extracción indígena. El término "campesino" tendía a utilizarse para describir el estatus socio económico de las comunidades rurales, en tanto que el término "indígena" lo hacía para referirse a las identidades históricas y culturales. De hecho, como nos expresara el antropólogo Xavier Albó, en el área andina en su conjunto nos referimos a las poblaciones rurales en términos de "indígenas campesinos" o alternativamente como "campesinos indígenas". Empero, entre los movimientos indígenas propiamente dichos y los del campesinado había (y todavía hay) importantes características que los definen y están relacionadas con su actividad económica, pero en particular con la propiedad de la tierra.

La Reforma Agraria de 1953 tenía como premisa la idea de propiedad individual de la tierra al dividir las tierras de hacienda entre los que fueron sus peones. Si bien la propiedad de la tierra en las comunidades podía ser comunal, y éstas podían tomar decisiones colectivas, se tendía más a cultivar la tierra productiva como a comercializar la producción individualmente. De esta tradición estaban impregnados quienes, debido a la escasez de tierras en el Altiplano, migraron a regiones de colonización —formales e

informales— de otras partes del país, pero particularmente a los trópicos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La propiedad individual de la tierra no era, sin embargo, la norma entre los grupos indígenas de las tierras bajas, quienes en muchos casos eran tradicionalmente nómadas y no se circunscribían a las nociones de propiedad de la tierra. Asimismo, pese a la reforma agraria y sus efectos, desde épocas inmemoriales las tradiciones comunitarias de propiedad de la tierra en el Altiplano persistieron en el ayllu, aunque a menudo con posesión y uso individual del suelo. Como veremos en el capítulo tres, el renacer de la conciencia indígena en las tierras altas a partir de la década de 1980 ha dado lugar a intentos de reconstituir la tenencia de tierra de propiedad individual en colectiva, al menos en los lugares donde tal tradición existía.

La citada reforma de 1953 había pretendido, básicamente, abordar el tema de la tenencia de la tierra en el Altiplano y Valles interandinos, donde predominaban las haciendas, y por ello no contemplaba su distribución en las tierras bajas de Bolivia, donde la tenencia tradicionalmente era de unidades grandes y donde, en la década de 1960, emergieron nuevas formas de agricultura comercial en extensas fincas de propiedad privada. La ley de reforma agraria de 1996, conocida como la Ley INRA por la institución encargada de llevarla a cabo (el Instituto Nacional de Reforma Agraria), pretendía abordar algunas de las inquietudes que habían surgido en el ínterin —entre las décadas de los años 50 y 90—, especialmente en cuanto se refiere a los derechos de las comunidades indígenas de tierras bajas. Esta norma introdujo el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), basado en nociones de propiedad colectiva y control territorial. Como veremos, estas dos concepciones de tenencia de tierras —individual y colectiva, campesina e "indígena"— resultaron ser una incómoda pareja.

La disputa del TIPNIS —y muchas otras que en los últimos años han sido bastante menos publicitadas— involucraba conflictos sobre la modalidad de tenencia de la tierra. Para los grupos indígenas, particularmente en tierras bajas, las TCO eran una conquista muy importante porque proporcionaban garantías legales para una forma tradicional de vida, que no había sido reconocida por la legislación agraria de 1953. La formación de la CIDOB, en 1982, primero por grupos étnicos de Santa Cruz y posteriormente de otros departamentos de tierras bajas (como el Beni, Pando y partes de Tarija), tenía el propósito de asegurar tales garantías. En esencia, más que de una estructura muy formal, se trataba de un acuerdo de colaboración. Entre sus promotores originales estaban los Chiquitanos, uno de los grupos étnicos más

numerosos del Oriente, cuyas tierras habían sido amenazadas por la expansión de la agricultura de cultivos comerciales. Entre otros miembros fundadores de esta Confederación estaban los Guarayos, Guaraníes y Ayoreos. La CIDOB facilitó el desarrollo de una cantidad de organizaciones regionales más pequeñas, dedicadas a preservar los derechos indígenas en general, pero particularmente los derechos sobre la tierra. En algunos casos, como entre los Guaraníes de la parte sur de Santa Cruz, los grupos indígenas estaban incluso dispuestos a comprar la tierra que necesitaban.

Para la mayoría de los grupos indígenas, el territorio no sólo tiene un significado económico, representa la garantía de supervivencia cultural e incluso espiritual. Esto fue puesto de manifiesto durante las entrevistas que tuvimos en el *Suyu Jatun Killaka Asanajaqi* (*Jakisa*) al sur del departamento de Oruro, una población indígena de tierras altas que ha tratado de reafirmar su identidad étnica por medio de la reconstitución del ayllu. Para estos grupos, la restitución del ayllu es la reconquista de una identidad suprimida desde la época de la Colonia. Según Antonio Maraza, quien presidía una reunión a la que asistimos, "se trata de descolonizar y recuperar lo que éramos". La introducción de las TCO, por tanto, tiene una dimensión política que implica un grado de decisión y autodeterminación, de autonomía, de preservación de los recursos y de respeto por los usos y costumbres tradicionales, así como lo relacionado con aspectos judiciales. Sin embargo, la propiedad colectiva de la tierra no implica formas colectivas de producción, más bien significa que la tierra no puede comprarse o venderse como si fuera una mercancía. Una de las críticas que con frecuencia se hace al enfoque campesino de la tenencia de la tierra señala que su principal objetivo es esencialmente "mercantilista", dado que se trata fundamentalmente de hacer dinero, por medio del comercio, inclusive si es a costa del resto de la comunidad y del medio ambiente. En palabras de José Bailaba, uno de los fundadores de la Organización Indígena Chiquitana (OICH) de la parte oriental de Santa Cruz, los campesinos "tienen una visión diferente de las cosas". "Para los campesinos —nos dijo Bailaba— no hay tierra que se respete como reserva [...], desde su punto de vista, cuidar la naturaleza es perder el tiempo, una distracción del negocio de hacer dinero".

Las organizaciones de tierras bajas del Oriente estaban entre las que presionaban más persistentemente por la inclusión de los derechos basados en la tierra en la nueva Constitución. La Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, de Trinidad a La Paz, influyó en gran manera en ello, además de allanar el camino hacia la Ley INRA de 1996. "Antes de la Marcha, nadie nos prestaba atención —afirma Bailaba—, con la Marcha hemos salido al

escenario político". Convertidas en sello distintivo de la movilización indígena, las marchas posteriores prepararon el camino hacia el cambio constitucional. El objetivo de la III Marcha, en el año 2000, era lograr cambios en la aplicación de la Ley INRA; en tanto que la IV Marcha, en 2002, resaltaba la necesidad de una Asamblea Constituyente para cambiar la Carta Magna y, de esa manera, garantizar legalmente el autogobierno y la autodeterminación dentro de los territorios indígenas. Para Bailaba, el establecimiento del Pacto de Unidad tenía como único propósito la aprobación de la Carta Constituyente: "Para nosotros, nunca tuvo más permanencia que ésa".

Las organizaciones campesinas adoptan un punto de vista más bien diferente. Aunque en el pasado hubo bastante superposición entre las demandas campesinas e indígenas y en algunas áreas de Bolivia —Pando es buen ejemplo de ello (ver capítulo nueve)—, las organizaciones indígenas y campesinas han trabajado juntas en armonía y se han comprometido en actividades similares, por lo general frente a un enemigo común como el latifundista o (en Pando) el barraquero. Con todo, el problema de presión sobre la tierra, tanto en el Altiplano como en los Valles, ha contribuido con los años a aumentar las dificultades, puesto que, de generación en generación, los minifundios se subdividen en lo que a veces se ha denominado el "surcofundio": un solo surco para el cultivo. Lorenzo Soliz, director nacional del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), una ONG para el desarrollo rural con programas tanto en el Altiplano como en tierras bajas, señala que las familias campesinas de las tierras altas simplemente no pueden sostenerse con parcelas de una o dos hectáreas. "¿Y nos extraña que demanden tierra?", pregunta. La inmensa cantidad de población campesina que migró al trópico a menudo lo hizo a costa de las tierras indígenas. Esta es la principal causa, por ejemplo, de la creciente presión sobre la tierra en el Polígono 7 y en el Chapare, al igual que en algunas áreas del norte de la ciudad de Santa Cruz, donde originalmente se establecieron colonizadores en las décadas de 1960 y de 1970. Para Juan de Dios Fernández, director de planificación del INRA, también es un problema de la escala o dimensión de las TCO otorgadas a los pueblos indígenas, el número relativamente bajo de personas que vive en ellas, y la deficiente gestión de la tierra suministrada. "No pueden controlar los múltiples usos de la tierra que tienen", señala, y se refiere a cómo algunas personas venden o alquilan partes de las TCO a empresas de extracción de madera. Lorenzo Soliz concuerda al señalar que "el desafío está en cómo administrar esta tierra". Algunos Interculturales, aquellos campesinos que antes se denominaban "colonizadores", van más allá cuando señalan que las TCO o TIOC son los nuevos latifundios.

Los derechos indígenas y la Constitución

Los desacuerdos entre los grupos campesinos e indígenas respecto a la tenencia de la tierra surgieron como una fuerte disputa muy politizada sólo en el caso del TIPNIS en 2011. El Pacto de Unidad mantuvo su cohesión hasta entonces, momento en el cual la nueva Constitución ya había sido ratificada por referéndum y estaba vigente. Como veremos, muchos de los temas relacionados con la tenencia de la tierra quedaron sin resolver en el documento constitucional, y las contradicciones podrían afectar su aplicación. No obstante, y desde una perspectiva serenamente objetiva, es posible referirse a la Constitución de 2009 como una victoria política de los movimientos indígenas, pues consagra una serie de derechos de manera que no sean fácilmente reversibles.

Ya hemos aludido al papel que han cumplido las diversas marchas indígenas en las tierras bajas como potentes impulsoras de la reforma constitucional. El surgimiento de dirigentes indígenas políticamente sagaces en la década de 1990 y en el primer decenio del siglo veintiuno, al igual que el desarrollo de formas eficaces de organización de las bases y mecanismos de coordinación como la CIDOB, constituyeron un aporte crucial para lo que, después de 2003, se conociera como la "Agenda de Octubre". Uno de los puntos fundamentales de esta agenda era la necesidad de una revisión completa de la Constitución de 1967, de la época del gobierno militar del General René Barrientos, modificada en algunos aspectos importantes durante el gobierno de Sánchez de Lozada en la década de 1990. La Constitución de 1967, a su vez, actualizó la de 1938, y fue elaborada a puertas cerradas, prácticamente sin participación pública. El proceso de concepción de la Constitución de 2009 habría de ser muy diferente, con gran participación y a cargo de grupos que tradicionalmente desempeñaron un papel menor o nulo en la política formal del país.

Elegida en julio de 2006 para reformar la Carta Magna, la Asamblea Constituyente involucró a una amplia gama de personas que antes había participado en los movimientos sociales surgidos en los primeros años de esa década: campesinos, indígenas y representantes de las juntas vecinales y sindicatos organizados. Con una mayoría de miembros elegidos con la papeleta del MAS, la Asamblea estuvo presidida por Silvia Lazarte, una campesina de Villa Tunari, en el Chapare. Anteriormente, Lazarte había sido dirigente de las Bartolinas, la confederación de mujeres campesinas indígenas. Esta fue la primera Asamblea elegida en la que campesinos e indígenas tuvieron una sólida representación. Para muchos de los elegidos, su participación

en la Asamblea Constituyente fue un proceso altamente educativo. Junto a otras organizaciones, la CIDOB cumplió un importante papel a partir de 2006, ayudando a poner en orden ideas y realizando una labor de incidencia en Sucre (donde se congregaba la Asamblea). "Logró influir en las decisiones e incluso imponer algunas [decisiones] al propio presidente [Morales]" señala Leonardo Tamborini, director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), una ONG con sede en Santa Cruz y fuertes lazos con la CIDOB.

El documento finalmente aprobado implicó avances substanciales en el área de los derechos indígenas. El primero y quizás más obvio de los cambios, fue la institución de Bolivia como "Estado Plurinacional", lo cual significa que es un Estado compuesto por "naciones" indígenas, con derechos a "la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley" (Artículo 2). El Artículo 30 de la Constitución especifica una serie de derechos particulares para los pueblos indígenas, dieciocho en total. Entre ellos están derechos como la titulación colectiva de la tierra, respeto por los símbolos y valores culturales, acceso a educación "intracultural, intercultural y plurilingüe", consulta en casos donde son afectados por "medidas legislativas o administrativas" y consulta previa obligatoria respecto a la "explotación de los recursos naturales en sus territorios", derecho a la participación en los beneficios por la explotación de éstos, y a la gestión autónoma de sus territorios. Por otra parte, el Artículo 31 compromete al Estado a respetar y proteger a "las naciones y pueblos indígena originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados". En otros temas, la Constitución mantiene derechos representativos especiales en la Cámara de Diputados para los pueblos indígenas, derechos de justicia comunitaria de acuerdo a sus "usos y costumbres", un régimen de gobierno autónomo indígena, y la protección de los derechos a la tierra colectiva. La Constitución (Artículo 8) proclama asimismo la adhesión a una serie de principios éticos y morales indígenas, entre ellos, el *Vivir Bien*. Esto último que, como veremos, significa cosas distintas para diferentes personas, generalmente implicaría vivir en armonía con la comunidad y con el medio ambiente. En la Constitución, asimismo, se confieren los mismos derechos a la población afroboliviana que a los pueblos indígenas.

La ratificación de la nueva Constitución indudablemente fue un logro importante en cuanto a la ampliación de los derechos de quienes anteriormente no los tenían, y esto es algo que fue reconocido por casi todas las personas a las

que entrevistamos. Los efectos reales de este logro, sin embargo, dependerían no sólo de una legislación detallada que emerja de la Carta Magna, sino de su aplicación efectiva. Esta parecía ser la principal tarea que tenía Evo Morales por delante cuando, a principios de 2010, asumía la presidencia para su segunda administración. Poco después de promulgada la nueva Constitución se aprobaron con bastante premura un conjunto de leyes: una ley que norma el sistema electoral (y con ello la creación de una representación especial para las minorías indígenas rurales); una ley de autonomías (entre ellas las indígenas); y una ley que establece los parámetros de la justicia comunitaria en áreas indígenas. La ley de autonomías descentraliza ciertos poderes en los ámbitos departamental, regional y municipal de gobierno, y hay once municipios en el país que han optado por establecer la autonomía indígena en esos gobiernos locales. En el momento de escribir este libro se debatía una ley de consulta previa, pero ya el tema, en general, había sido enlodado por la disputa del TIPNIS. Sin embargo, como señalara Gustavo Soto, del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC), una ONG de Cochabamba, la nueva Constitución implicó una serie de incoherencias y contradicciones, al margen de la importancia de los derechos indígenas incorporados en ella. Para Soto hay "dos aspectos irreconciliables", por una parte, el respeto a los derechos indígenas y la noción de *Vivir Bien* y, por otra, la conservación de un modelo económico basado en industrias extractivas y en la generación de rentas a partir de esas industrias. La línea oficial, enunciada por el vicepresidente Álvaro García Linera, es que se debe combinar ambos elementos. La Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral, aprobada en octubre de 2012, hace hincapié en la importancia de los proyectos de "desarrollo" para beneficiar a comunidades indígenas a menudo remotas en áreas selváticas como el TIPNIS, al igual que la necesidad de una protección ambiental efectiva. El problema, en lo que se refiere a esto último, tiene que ver con garantizar el cumplimiento de los controles ambientales.

Para muchas de las comunidades indígenas que habían promovido activamente la nueva Constitución estas leyes resultaban algo frustrantes. La representación indígena, por ejemplo, se redujo a sólo siete escaños en la cámara de diputados, mucho menos de lo que esperaban los grupos indígenas. Y aunque la correspondiente ley establecía autonomías indígenas a partir de las municipalidades existentes, muchos municipios con ascendencia indígena no pudieron realizar este objetivo porque sus tierras no se limitaban a las fronteras administrativas existentes. Pero quizás lo más importante sea que no resultaba tan fácil poner en práctica la promesa de un Estado Plurinacional. Como señalara Jorge Cortés de CEADESC:

> [...]no hay una participación plena de los pueblos indígenas en el funcionamiento del Estado; ¿dónde están las instituciones plurinacionales? Los ministros tienen la última palabra, no los pueblos indígenas [...] necesitamos espacios específicos para la participación de los pueblos indígenas en todas las instituciones del Estado.

Inclusive en las bases surgieron tensiones entre las aspiraciones de las TCO (o TIOC), como espacios en los cuales los pueblos indígenas pueden tomar sus propias decisiones y hacerlas respetar, y la jurisdicción de un Estado centralizado, especialmente sobre el polémico tema de explotación de los recursos naturales. ¿Qué capacidad de decisión debería tener la población local sobre tales tópicos, y en qué circunstancias pueden ser sobrepasados esos derechos por los intereses "nacionales"? Esta es una interrogante que la Constitución y la legislación resultante no resuelven.

Saneamiento, titulación y redistribución de tierras

Pese a la Reforma Agraria de 1953, a fines del siglo veinte Bolivia era aún uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad en cuanto a tenencia de la tierra. Pese a su objetivo de proporcionar tierra a los sin tierra, las políticas provenientes de esa reforma incentivaron enormes acumulaciones de tierra en la mitad oriental del país, muchas veces en perjuicio de los pueblos indígenas que la habitaban. Los Guaraníes del Chaco, del sur de Santa Cruz y de la zona oriental de Tarija, son un ejemplo claro: eran obligados a trabajar prácticamente como esclavos (servidumbre) en fincas de propiedad privada. A la larga, los más grandes beneficiarios del programa de reforma de la tierra resultaron ser empresas agrícolas privadas de gran escala y terratenientes medianos, mientras que la legislación no reconocía las necesidades de los pueblos indígenas. La reforma del INRA de 1996 pretendía enfrentar el problema, en parte, definiendo los territorios demandados por los pueblos indígenas y fijando las fronteras de las propiedades privadas dentro de ellas (saneamiento), así como introduciendo sistemas de titulación de tierras. El concepto de TCO se desarrolló como un medio para ofrecer protección legal a los pueblos indígenas que vivían en extensiones de tierra de propiedad común (a menudo muy grandes). Tanto las organizaciones campesinas como las indígenas habían demandado una nueva ley. De hecho, la marcha de los pueblos indígenas del Oriente (de 1990) exigía el saneamiento de la tenencia y la confirmación de los derechos a la tierra. En 2006, poco después de asumir el poder, el gobierno de Morales introdujo algunos cambios en la Ley INRA vigente, a fin de acelerar el proceso de saneamiento y titulación, así

como afrontar algunas de las evidentes inequidades en los modelos de redistribución de la tierra.

El proceso de saneamiento se aceleró. La ley original especificaba que el saneamiento debía completarse en diez años, pero al final de ese período (en 2006) apenas se había logrado sanear una décima parte de las tierras sujetas a ese procedimiento. Según cifras oficiales, el número total de tierras saneadas y tituladas en ese período (1996-2006) fue de 9,3 millones de hectáreas. Entre 2006 y 2011, en cambio, el número se quintuplicó: 51,7 millones de hectáreas. El costo del saneamiento también se recortó considerablemente, al evitar la contratación de consultores extranjeros: de 10 a 1,60 dólares por hectárea. De modo que el área total afectada por el saneamiento hasta 2011 fue del 57,2 por ciento. La totalidad de tierra afectada por la Ley INRA entre 1996 y 2010 fue aproximadamente la misma que la Reforma Agraria abarcó en los cuarenta años anteriores. Del área saneada y titulada entre 1996 y 2011, 23,2 millones de hectáreas se definieron como pertenecientes a TCO y un área más o menos similar fue declarada "tierra fiscal". Las tierras fiscales están en manos del Estado y pueden ser distribuidas a campesinos y otros necesitados de tierras. Si antes se había beneficiado a las empresas, durante este período tuvieron preferencia los pueblos indígenas y los campesinos. Prácticamente todas las TCO instituidas entre 1996 y 2005 estaban ubicadas en tierras bajas del Oriente; después de 2005, también se declararon los derechos de TCO con propiedad colectiva en las tierras altas del Occidente, en beneficio de los grupos indígenas de esa región. Algunas de las TCO de las tierras altas abarcaban enormes superficies, con poblaciones muy dispersas; al sur de Potosí, por ejemplo, hay una que abarca tres millones de hectáreas. El departamento en el cual el proceso de saneamiento y titulación avanzó más rápido fue Pando, en el lejano norte, donde el 100 por ciento de la tierra susceptible de saneamiento había sido cubierto hasta 2009. Gran parte de las tierras de esa región fueron declaradas fiscales (no cumplían una función productiva o social) y posteriormente redistribuidas a los campesinos y pueblos indígenas en forma de comunidades o TCO. En términos de beneficiarios, las cifras oficiales muestran un total de alrededor de 800.000 personas a nivel nacional, especialmente campesinos e indígenas. En virtud de la legislación de 2006, además, se reforzó el derecho de las mujeres a tener título de tierra, ya sea como propietarias individuales o de manera conjunta con sus esposos. De tales títulos otorgados, el 81 por ciento incluía los nombres del esposo y la esposa. El reconocimiento del derecho de las mujeres a la tenencia de la tierra representó una importante ruptura con las prácticas del pasado.

La aceleración del programa de saneamiento debió mucho a un pequeño grupo encargado del INRA, dirigido por Alejandro Almaraz, el viceministro responsable de los temas agrarios. En 2010, este equipo fue desmantelado. En 2011 se redujo la velocidad del saneamiento y se sanearon un total de seis millones de hectáreas, respecto a la meta inicial de 15 millones proyectada para ese año. La Ley de 2006 establecía el año 2013 como la fecha programada para completar el saneamiento, meta que en 2012 parecía imposible de alcanzar. Juan Carlos Rojas, administrador del programa de saneamiento entre 2006 y 2010, percibe una falta de compromiso en las esferas más altas del gobierno por continuar con este programa: "Mi gran preocupación es que el ciclo haya terminado", comenta, señalando que a él le parecía que se ha establecido una especie de acuerdo entre el gobierno del MAS y los grandes terratenientes privados. Considera, asimismo, que hay una disminución del ímpetu debido a la presión que ejerce la confederación de campesinos (CSUTCB) en el gobierno para que detenga la creación de TCO o TIOC. En 2011 y 2012, la CSUTCB presionaba al gobierno por una nueva Ley de Tierras que permita un retorno a la tenencia individual.

Por otra parte, Rojas se refiere a la oposición de los grandes terratenientes al programa de mejoras a la Reforma Agraria adoptada por el INRA después de 2006. De hecho, esta fue una de las principales razones por las cuales el programa logró tan frustrantes resultados entre 1996 y el año 2006. "Al final, siempre defienden sus intereses", agrega. Juan de Dios Fernández, director de planificación en el INRA, concuerda con Rojas al señalar, como ejemplo, que la élite política de Santa Cruz tenía en la mira las oficinas del INRA tanto en esa ciudad como en Trinidad y Cobija durante los disturbios de septiembre de 2008, cuando estas oficinas fueron saqueadas y se robaron documentos relacionados con la tenencia de tierras. Según Rojas, el objetivo del INRA era redistribuir la tierra "tomándola de agricultores de mediana y gran escala para entregarla a campesinos e indígenas"; al nacionalizar la tierra que no se utiliza productivamente, ésta se convierte en tierra fiscal para su posterior redistribución. "Pero para hacer eso es necesario pasar primero por el proceso de saneamiento", añade Rojas y argumenta que diez millones de hectáreas han sido adquiridas de esa manera; cuatro millones de ellas fueron distribuidas a campesinos, en su mayoría de Pando, Beni, norte de La Paz, el Chaco y Santa Cruz.

A raíz del programa de tierras, los ingresos rurales al parecer se han incrementado. Según Lorenzo Soliz de CIPCA, esto ha ocurrido más en las tierras bajas que en las altas: "El hecho de que la gente tenga más tierra significa

mucho, no solamente tienen mayor capacidad productiva, también tienen más poder de negociación". Igualmente, otro de los logros sociales positivos del saneamiento parece ser la eliminación de la servidumbre en algunas fincas privadas de algunas partes del Oriente de Bolivia. "Hemos comprobado que [la servidumbre] todavía existía —afirma Rojas—, ahora algunos terratenientes incluso han registrado a sus trabajadores en la Caja [Nacional de Salud]".

Ruptura del Pacto

Como vimos en el capítulo uno, uno de los aspectos destacados de la política rural en Bolivia, durante los últimos veinte años, ha sido el aumento en los niveles de organización y el grado de empoderamiento tanto de los campesinos como de quienes pertenecen a grupos étnicos específicos. En la década de 1980, la CSUTCB y sus organizaciones afiliadas cuestionaron el tipo de política clientelista que tipificó al MNR y los regímenes militares del período precedente. La marcha de los pueblos indígenas del Oriente en 1990 señalaba la mayoría de edad de grupos étnicos de tierras bajas y el despertar de los movimientos proindígenas en tierras altas con la formación del Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu (CONAMAQ). En 2004, el Pacto de Unidad unió estas dos tradiciones en torno a la discusión y acciones destinadas a ejercer presión sobre temas comunes. Para el MAS, representó un sólido sostén político y una alternativa al *status quo* de los primeros años del nuevo milenio. Pero, como hemos visto, el Pacto comenzó a desmoronarse a partir de 2009, con la ratificación de la nueva Constitución. La fisura se hizo más profunda, y posiblemente permanente, con la VIII Marcha de los pueblos indígenas de las tierras bajas, que protestaban por los planes del gobierno de construir la carretera a través del TIPNIS.

Con esta marcha, el poder de los pueblos indígenas del Oriente alcanzó un punto culminante. Sus organizadores, básicamente la CIDOB, obligaron al gobierno a hacer un giro en "U" en el proyecto carretero, declarar como área "intangible" todo el territorio del parque nacional, y cancelar su construcción. El término "intangible" podía interpretarse como la supresión de toda actividad económica en el TIPNIS, y esto no era algo que la población indígena deseara. De hecho, la decisión de cancelar la construcción de la carretera no ayudó a mejorar las relaciones entre las partes, seriamente dañadas por la intervención violenta de la VIII Marcha por la Policía en el poblado de Chaparina. Con una fuerte muestra de unidad entre las organizaciones que la componían (que no siempre se destacaban por tener una postura común),

a través de la VIII Marcha la CIDOB demostró que podía movilizar a la opinión pública más allá de los confines de su propia base de apoyo. Para empezar, recibió el respaldo de una parte importante del CONAMAQ, cuyo conflicto con la CSUTCB sobre la ampliación de su base de apoyo en las tierras altas estaba en ascenso. Los marchistas recibieron, asimismo, la solidaridad de significativas partes de la población urbana, especialmente a su arribo a la ciudad de La Paz en octubre de 2011. La influencia de la marcha fue amplificada por la atención que le prestaron los medios de comunicación, durante los más de dos meses de su cotidiano avance por los trópicos beniano y paceño, y cuando atravesó la cordillera para finalmente llegar a la sede de gobierno. Los políticos y grupos de oposición, además, percibieron una oportunidad para arañar el apoyo político perdido, expresando su solidaridad con la CIDOB y sus objetivos. La marcha del TIPNIS también tuvo una importante resonancia internacional, al mostrar que Evo Morales era menos coherente internamente en su apelación general al respeto por los pueblos indígenas y la protección de la *Pachamama*.

No obstante, no toda la gente que vivía o estaba cerca del TIPNIS tenía el mismo interés en detener la construcción de la carretera. Los habitantes del Polígono 7, con vínculos más estrechos con el gobierno y organizados como Consejo Indígena del Sur (CONISUR), montaron una contramarcha —para muchos orquestada por el propio gobierno— que concluyó con la promesa gubernamental de una consulta sobre el tema entre los grupos afectados. Como la CIDOB rápidamente hizo notar, esa consulta difícilmente sería "previa" (según recomendaba el Convenio 169 de la OIT) y, con toda probabilidad, tampoco "de buena fe".

La IX Marcha Indígena, que nuevamente partió de Trinidad en abril de 2012, pretendía reafirmar la determinación de suspender la construcción de la carretera y obstaculizar los planes del gobierno para la consulta. No obstante, esta caminata no habría de tener el éxito de la VIII Marcha para sus organizadores. Aprovechando la situación, el gobierno tomó medidas mucho más proactivas que el año anterior con la intención de menoscabar el apoyo a sus dirigentes. También se las ingenió para desprestigiar a la CIDOB y a sus líderes, en gran parte por los acuerdos a los que llegaron con algunos miembros de la élite conservadora en Santa Cruz. Después de su arribo a La Paz, la IX Marcha terminó con las manos vacías y sus dirigentes en entredicho. De hecho, las recriminaciones dentro de la CIDOB y sus organizaciones dividieron al movimiento indígena en facciones mutuamente antagónicas; el gobierno respaldaba de manera clara a quienes favorecían la construcción de la carretera.

Pero, más allá de tales acontecimientos, las políticas sobre temas agrarios del gobierno de Morales parecían haberse distanciado de la agenda aplicada en el período iniciado en 2006. Quienes habían diseñado e implementado las políticas de saneamiento y titulación de tierras fueron retirados de sus cargos, entre ellos Almaraz y Rojas. El ritmo de aplicación del programa de saneamiento del INRA disminuyó, no se otorgaron más TCO y la CSUTCB adquirió nuevos y más enérgicos bríos en la preparación de nuevas propuestas para la legislación sobre temas relativos a la tierra. En una reunión entre el gobierno y los movimientos sociales, que tuvo lugar en Cochabamba a fines de 2011, y en la cual no estuvo presente la CIDOB sino la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), ésta última planteó "suavizar" las normas sobre supervisión del cumplimiento del uso productivo de la tierra por parte de los latifundios, y que las inspecciones tengan lugar cada cinco años en lugar de cada dos. Pero tal giro probablemente ya se había iniciado antes, como consecuencia de los disturbios de 2008, que dieron lugar a un acuerdo gradual entre el gobierno del MAS y las élites agroempresariales del Oriente. En enero de 2009, en el referéndum para ratificar la nueva Constitución, se decidió, asimismo, cuál sería el límite máximo de las fincas de propiedad privada, un tema sobre el cual la Asamblea Constituyente no logró ponerse de acuerdo. El electorado aprobó un límite máximo de 5.000 hectáreas (la más baja de las dos opciones presentadas), pero lo más significativo fue que dicha medida no tendría carácter retroactivo. Así, quienes habían acumulado unidades de tierra que excedían con mucho tal límite, en Santa Cruz y el Beni, sin duda se sintieron muy aliviados.

Las razones de este giro en la política y su alcance seguían siendo inciertas en el momento de escribir este trabajo. Una de sus explicaciones posibles tiene connotaciones políticas. Probablemente el gobierno pretendía evitar el tipo de confrontación de septiembre de 2008 y buscaba aislar a la élite política de Santa Cruz de sus partidarios empresariales de otros tiempos. Y es que, efectivamente, ese enfrentamiento puso a Bolivia prácticamente al borde de una ruptura territorial. Al proporcionar garantías a los empresarios, particularmente respecto al controvertido tema de la tierra, el gobierno consiguió abrir un espacio para el diálogo con la élite cruceña, aun cuando en el plano ideológico no la persuadiera. La segunda hipótesis es más económica que política. De la misma manera que la élite empresarial se dio cuenta de la imposibilidad de triunfar con la estrategia insurreccional y que no había más opción que colaborar con el gobierno y negociar políticas que favorezcan sus intereses, al gobierno parece haberle quedado claro que Santa Cruz es sin duda la región más importante de producción de alimentos, y si

quería garantizar el abastecimiento de esos alimentos a una creciente población urbana, tendría que mantener una política de "puertas abiertas" hacia la agroindustria. Y es que la agroindustria (como veremos en el capítulo ocho), había conseguido que su papel como proveedora de alimentos para el mercado interno y cultivos de exportación (como la soya) sea de vital importancia.

Las repercusiones en el relacionamiento entre campesinos, agrupaciones indígenas y productores agrícolas de gran escala quedan todavía inciertas en la Bolivia de hoy. Sin embargo, las demandas de la revolución "productiva" parecen haber sobrepasado las de la revolución "agraria" (reforma agraria) que en una primera etapa habían sido enérgicamente apoyadas por el gobierno del MAS. Si bien con la ruptura del Pacto de Unidad los productores campesinos y grupos indígenas se enmarcaban cada vez menos en una misma línea, sus intereses difícilmente pueden estar en consonancia con los de los productores comerciales (los de la soya y el girasol, por ejemplo) y sus socios industriales. Las fuentes de conflicto en la esfera rural de Bolivia, por tanto, siguen siendo una amenaza a la estabilidad política a largo plazo, especialmente en lo que respecta a la tenencia de tierras.

Conclusiones

Para los pueblos indígenas de Bolivia, la primera administración de Morales implicó un nuevo trato. A raíz de la aceleración del programa de saneamiento, el número de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y el área designada como tal se incrementaron en gran manera. La Constitución de 2009 dio paso a la expansión de los derechos indígenas. De hecho, el proceso a través del cual se formuló la Carta Magna implicó un grado de participación nunca antes visto de campesinos e indígenas en un trabajo conjunto mediante el Pacto de Unidad. Pero, a fin de cuentas, una Constitución no es sino un pedazo de papel, su impacto real se haría evidente únicamente en los años que siguieron y requeriría una reglamentación minuciosa en una multiplicidad de esferas a fin de llevar a la práctica los 411 artículos incluidos en ella. Por otra parte, la normativa tendría que ser aplicada y cumplida a fin de medir la efectividad de la Constitución. En 2012 era aún demasiado temprano para evaluar su impacto, logros y limitaciones. Si bien se había avanzado con la legislación pertinente y se estaban haciendo esfuerzos por impulsar su aplicación, el descontento sobre la forma en que se aplicaban los derechos indígenas estaba en ascenso.

En 2012 afloraron distintas formas de concebir el desarrollo entre los pueblos indígenas, por una parte, y los campesinos por otra; las nociones de

"progreso" económico y "desarrollo" chocaban con las de medio ambiente y el *Vivir Bien,* e incluso se oponían entre sí dentro de las comunidades rurales. Esto cobró mayor dramatismo con la disputa sobre el TIPNIS. Es importante recordar aquí que la distinción entre los significados de "indígena y "campesino" en Bolivia históricamente ha estado poco clara, pues gran parte de los campesinos es indígena y la mayoría de los pueblos indígenas es campesina. El tema del TIPNIS puso de relieve las diferencias existentes en la modalidad de tenencia de tierras, tanto por las disposiciones que emergen de la ley de Reforma Agraria de 1953 como las de la ley INRA de 1996. Aunque la ampliación de los derechos indígenas contenidos en la Constitución contribuyó a afianzar las demandas de aquellos cuyas tierras eran de tenencia colectiva (tanto en las alturas como en tierras bajas) y cuya cultura e identidad habían sido negadas por la Reforma Agraria de 1953, dicha ampliación de derechos no ayudó mucho al campesino para quien el problema de escasez de tierras nunca ha sido adecuadamente resuelto. De hecho, como hemos visto, el gobierno de Morales no ofreció soluciones para este sector de la población —su principal aliado político— cuya principal alternativa frente a la escasez de tierras en el pasado fue migrar a tierras bajas, a la ciudad y al extranjero. Pese a que el gobierno de Morales ha defendido la causa de los derechos indígenas, el tema de la escasez de tierra apta para el desarrollo agrícola en el Altiplano es una realidad que, además, el Presidente ha experimentado en carne propia desde joven.

La obtención de títulos de tierra para 800.000 habitantes (tanto campesinos como indígenas) ha tenido fundamental importancia en la vida de sus beneficiarios, quienes corresponden a cerca de la décima parte de la población del país. En concreto, que las mujeres pudieran ser propietarias de sus tierras constituye un importante avance. Se trata de empoderamiento en términos muy reales y concretos, y como señalara Lorenzo Soliz de CIPCA, la redistribución de la tierra a esta escala está bastante relacionada con la reducción de la pobreza. Lo conseguido con la distribución de tierras en los últimos años probablemente constituye la contribución más importante para la inclusión social. Sin embargo, el proceso de distribución de tierras ha dejado intactos a los más grandes terratenientes. Para que el propietario de unos cuantos surcos de tierra en el Altiplano pueda producir lo suficiente para vivir, se tendrán que abordar adecuadamente las desigualdades en la redistribución de la tierra. Si consideramos los puntos de vista divergentes de campesinos y pueblos indígenas respecto a la naturaleza de la tenencia de tierras, comprobamos que una mayor redistribución de tierras está en veremos.

Pero, la necesidad de una nueva redistribución de la tierra al parecer está en contradicción con la necesidad de producir alimentos para una población crecientemente urbanizada, para la cual la prioridad inmediata es asegurar alimentos a precios competitivos. Es éste, además, un sector de población cada vez más numeroso y que no se dedica a la agricultura. Por otra parte, y puesto que una gran proporción de las necesidades de alimentos es satisfecha por la agroindustria de gran escala, principalmente de Santa Cruz, el gobierno vio necesario establecer una nueva forma de relacionamiento con este sector, lo que no necesariamente es un buen augurio para los pequeños productores que están entre sus seguidores más resueltos.

Este capítulo probablemente plantea más interrogantes que respuestas. ¿Es posible conciliar la protección a la *Pachamama* con el "desarrollo"? ¿Cuánta influencia debería o podría ejercer la población cuando el desarrollo en beneficio del país afecta sus tierras? ¿Qué alternativas tiene el gobierno de un país que está entre los más pobres de la región latinoamericana cuando una considerable porción de su población aún vive en la pobreza? ¿Es posible combinar las necesidades de los productores rurales con los de una creciente sociedad urbana donde los alimentos baratos son una necesidad? ¿Es posible conciliar un sistema de tenencia de tierras más equitativo con la necesidad de agroindustrias? El gobierno de Morales está lidiando con estos problemas y no necesariamente ha encontrado todas las respuestas.

III

El altiplano: sindicatos versus ayllus

La encumbrada planicie boliviana, el Altiplano, se extiende de este a oeste separando los márgenes de la cadena montañosa de los Andes. La mirada se pierde en la eternidad de este paisaje prácticamente desarbolado e interrumpido apenas ocasionalmente por exiguas comunidades. En lo alto, el cielo azul intenso da paso a infinidad de delicados colores: rosados, púrpuras, azules... y, a la distancia, al dorado ardiente y verdes terrosos de los pastos. Las cumbres nevadas de la mitología andina —Illimani, Illampu, Sajama— son el testimonio vivo del retroceso de sus glaciares durante decenios de ascenso de las temperaturas. Cada uno de estos azules, verdes y grises se ven reflejados en grandes lagos como el Titicaca al norte. En Uyuni, el inmenso lago de resplandeciente sal nívea —una atracción turística fundamental— se extiende hacia el sur y se adentra en el departamento de Potosí.

A cerca de 4.000 metros sobre el nivel del mar, gran parte de la población rural del Altiplano ha sobrevivido precariamente de la tierra, desde la época precolombina. El potencial agrícola de esta elevada planicie está restringido a la producción de una ínfima gama de cultivos, entre los cuales destaca la papa con sus innumerables variedades. Es, asimismo, un área donde se crían llamas y ovejas. Zona hasta hace poco importante para la producción de alimentos, su clima es a veces adusto y susceptible a sequías, tormentas y heladas, y la calidad de mucha de la tierra es deficiente. Pese a ello, en esta región de Bolivia ha residido un gran porcentaje de la población rural del país en contextos de extrema pobreza.

La Reforma Agraria y más allá

Hasta la década de 1950, un gran segmento de la tierra —ciertamente la más productiva— era de propiedad de hacendados que explotaban a una fuerza laboral semiservil. Según el censo de 1950, más del 70 por ciento de la población boliviana era rural y residía mayoritariamente en los departamentos

altiplánicos de La Paz, Oruro y Potosí, y en las regiones vallunas andinas más fértiles hacia el este, especialmente en los alrededores de Cochabamba, Sucre y Tarija. Mientras estas áreas suministraban alimentos para una población urbana relativamente pequeña y para los campamentos mineros de las tierras altas, las comunidades campesinas que habitaban en las márgenes de las tierras de hacienda se involucraban principalmente en la agricultura de subsistencia.

La presión por cambiar este sistema de tenencia de tierras se había desarrollado en la década de 1940, especialmente en el Valle de Cochabamba, donde se experimentaron frecuentes invasiones de haciendas por parte de campesinos. La estructura de la tenencia de tierras no sólo era socialmente injusta, también era económicamente ineficiente. Antes de 1952, alrededor del cinco por ciento de los terratenientes eran propietarios del 90 por ciento de la tierra cultivable, uno de los sistemas más desiguales de tenencia de la tierra de toda América Latina. La mayor parte de las haciendas utilizaba apenas una fracción pequeña de sus extensas tierras con fines agrícolas.

La Revolución de 1952 fue la estocada final para los antiguos sistemas cuasi feudales de tenencia de la tierra. Puso fin, al menos en principio, al uso servil de la mano de obra e inauguró una radical redistribución de la tierra, legalizada por la Reforma Agraria de agosto de 1953. Pese a que el principal motor de cambio agrario no provino del Altiplano, las haciendas que habían acaparado el paisaje agrícola fueron fraccionadas en beneficio de las poblaciones que, de una forma u otra, trabajaban en ellas. Las haciendas que aún quedaban experimentaron una drástica reducción en el tamaño de sus propiedades.

La Reforma Agraria dio paso a un sistema de producción de pequeña escala en minifundios, que se llevó a cabo en comunidades campesinas muy similares a los ayllus indígenas tradicionales, pero organizados en sindicatos agrarios en consonancia con las políticas de los gobiernos de entonces. La población campesina, tanto de los Valles como del Altiplano, se transformó en uno de los puntales sociales fundamentales del MNR y regímenes militares que vinieron después. El discurso oficial se refería a *campesinos* y no así a *pueblos indígenas*, aunque —como sugerimos en el capítulo dos— la mayoría de los campesinos son indígenas. El problema de la división de tierras en parcelas cada vez más pequeñas —a veces denominadas "surcofundios"— dio origen a la política de colonización implementada a partir de fines de la década de 1950. A raíz de ello, alrededor de 70.000 familias campesinas del Altiplano migraron para asentarse en regiones subtropicales del país —hasta

entonces escasamente habitadas—, en las tierras bajas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Pero estas políticas de colonización no ayudaron a mejorar la situación de quienes continuaron con la producción de pequeña escala en el Altiplano, en parte para un creciente mercado urbano, pero fundamentalmente para su propia subsistencia. Sin acceso a capital, confrontados con las políticas gubernamentales que favorecían a la agroindustria y en una posición precaria para afirmarse en el mercado de alimentos, los campesinos del Altiplano (dependiendo del área) siguen siendo la población más empobrecida de la Bolivia post-1952. De generación en generación, los aumentos de población han dado lugar a una subdivisión cada vez mayor de la tierra disponible, pese a que la migración —a tierras bajas, a ciudades (como La Paz y El Alto) o a países del extranjero (especialmente Argentina)— se constituyó en una válvula de escape. La Reforma Agraria no hizo mucho por resolver la dicotomía entre minifundios y latifundios: a partir de las décadas de 1960 y 1970, el crecimiento masivo de tierras de propiedad privada en las tierras bajas del Oriente era evidente, particularmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

A fines de la década de 1970, en el Altiplano se pusieron en marcha movimientos que luchaban por liberarse del control que ejercían el MNR y los militares en la organización campesina. Los kataristas, dirigentes campesinos e intelectuales aymaras jóvenes, emprendieron movilizaciones cuyo eje no sólo fue el tema de clase, sino también el de la etnicidad. Los sindicatos campesinos independientes se organizaron en torno a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), liderada por Jenaro Flores, el dirigente máximo de los campesinos en esa época. La CSUTCB tenía sus raíces en el Altiplano, pero pronto se transformó en una importante fuerza en todo el país. Consiguió una posición destacada dentro del movimiento popular y sindical, especialmente luego del cierre de las minas estatales y el despido de 27.000 trabajadores mineros.

Entre las reformas liberales del gobierno de Sánchez de Lozada estaba el intento de regular la propiedad de la tierra mediante políticas de titulación y saneamiento de tierras. En el capítulo anterior vimos que la Ley INRA de 1996 había establecido un cronograma para el saneamiento, según el cual el proceso se completaría en diez años. Sin embargo, durante ese período, desde su promulgación, entregó apenas el diez por ciento de los títulos propuestos originalmente. Tal como se podía esperar, muchos de los grandes latifundios del Oriente rechazaron los intentos de poner límites legales a las extensiones

de "su propiedad". Entre los principales beneficiarios de la ley de 1996 estaban los pueblos indígenas de tierras bajas. Estos pueblos lograron legalizar sus tierras como Tierras Comunitarias de Origen (TCO). En cambio, para los campesinos del Altiplano, la ley INRA implicó mínimos beneficios. Para ellos, el problema no era de titulación de tierras sino la imposibilidad de sostenerse en áreas de tierra cada vez más reducidas, atrapados en un ciclo de declinación de la productividad y de los ingresos.

De ayllus y sindicatos

En un patio trasero de la localidad de Challapata, ubicada entre Oruro y Uyuni, en 1997 se creó una nueva confederación para representar y defender los intereses de organizaciones indígenas de las tierras altas: el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). La dinámica que impulsó la reconstitución de la organización originaria, al estilo de instituciones históricas como los ayllus y markas, se remontaba a la década de 1980. En 1988, por ejemplo, precisamente en el área de Challapata, se formó la Federación de Ayllus del Sur de Oruro con ese fin. En 1997, esta organización se reconstituyó con el nombre de *Jatun Killaka Asanajaqi* (*Jakisa*), reagrupando a los pueblos de la nación Killaka. La reconstitución fue asimismo estimulada por la Ley INRA, que hacía énfasis en el reconocimiento (por parte del Estado) de los "territorios" de los pueblos indígenas: las TCO o tierras de propiedad comunitaria. Como vimos en el capítulo anterior, esto se diferenciaba de la concesión de "tierras" a familias campesinas individuales y a sus comunidades en virtud de la legislación agraria anterior. La administración de Morales dio un nuevo impulso a la Ley INRA en 2006. Frente a la fuerte presión de sectores campesinos e indígenas al inicio de su gobierno, Morales promulgó una ley que ampliaba el proceso de saneamiento y aclaraba algunos de sus puntos más importantes.

En los hechos, la reconstitución del ayllu en el Altiplano no fue en absoluto sencilla. La noción de ayllu implicaba propiedad comunal de la tierra con la asignación de parcelas en diferentes áreas de producción, las cuales se trabajaban en forma rotativa. En la mayor parte del Altiplano, sin embargo, al menos un segmento de la tierra ha estado por mucho tiempo en manos de familias campesinas individuales y sólo una parte era de propiedad comunal. La reconstitución de ayllus reconocidos por el Estado como TCO implicaba, por tanto, la renuncia a parcelas de tierra de propiedad individual en favor de la propiedad comunal. No todos los miembros de la comunidad estaban dispuestos a entregar los títulos individuales de tierras que fueron suyas. La

reconstitución implicaba igualmente acabar con los sindicatos en favor de los ayllus. En muchos lugares esto ha dado lugar a desacuerdos y conflictos. Según las autoridades de *Jakisa*, a cuya reunión asistimos (en Challapata) —en el mismísimo patio trasero antes mencionado—, en el área reconstituida como ayllu "había sindicatos en algunas áreas pero no en otras", así como "dirigentes sindicales, secretarios generales y subcentrales", las instituciones típicas de los antiguos sindicatos agrarios. La restitución de las organizaciones tradicionales no siempre era bien acogida. Las rivalidades a veces se tornaban violentas, como en los casos del Norte de Potosí y Coroma (en la frontera entre Potosí y Oruro) en 2012.

La creación de TCO en el Altiplano (o Tierras Indígena Originario Campesinas, TIOC, como se las conoce ahora), corresponde casi enteramente al cambio de gobierno que tuvo lugar en 2006. Anteriormente, el proceso de titulación y saneamiento de tierras, llevado a cabo bajo los auspicios de la Ley INRA, se había concentrado en las tierras bajas del Oriente. Gran parte de las nuevas TCO de tierras altas se encontraba en la región sur del Altiplano, en los departamentos de Oruro, Potosí y franjas meridionales de La Paz. Las razones por las cuales las comunidades han optado por reconstituir los ayllus son diversas, pero en especial destacan tres.

La primera de esas razones es que se trata de un tema de afirmación cultural entre los pueblos aymara y quechua y sus derechos sobre territorios ancestrales como pueblos étnicos, que a menudo abarcaban grandes extensiones de terreno. Las autoridades de *Jakisa*, con quienes nos reunimos, enfatizaron la forma en que las costumbres tradicionales y formas de vida estaban siendo erosionadas debido al proceso de "occidentalización". En palabras de Antonio Maraza, que presidía la reunión con su atuendo tradicional y con la insignia de su cargo, "ellos introducen diferentes lenguas, música y formas de bailar [...]. Nos estamos olvidando de nuestra herencia, nuestros diseños, nos estamos volviendo flojos". Algunas de las autoridades de *Jakisa* hicieron hincapié en que, en el pasado, el sistema "occidental" de gobierno los había relegado y sus valores culturales habían sido siempre blanco de ataques. "Ellos han introducido un sistema de educación diferente —señala Antonio—, los curas nos hacen arrodillar ante ellos". El problema de la colonización es altamente relevante para los Killakas y pueblos afines. "Los Killakas no han sido reconocidos como una estructura política válida por el Estado", señala Rudy Huayllas, que ha trabajado junto a los integrantes de *Jakisa* y es miembro de la nación Killaka: "El colonialismo implicó nuestra asimilación como población". Para las autoridades presentes en la reunión,

lograr los derechos sobre un territorio formaba parte de un proyecto de largo plazo para reunificar al pueblo Killaka, disperso a lo largo de la región sudoccidental de Bolivia. El *Jakisa* reconstituido en la actualidad está conformado por catorce markas y setentaicuatro ayllus. Pero, de acuerdo a Antonio, "aún hay mucho por hacer" a fin de incorporar a los que están en Potosí y otros departamentos. "En la época preincaica, nuestro territorio llegaba hasta la Argentina y Chile", sostiene.

En segundo lugar, la reconstitución de los ayllus a menudo aumentó la cantidad de tierra disponible para las comunidades, al mismo tiempo que les ofreció acceso a otros recursos. Mientras que ser campesino involucraba derechos a la tierra, ser indígena implicaba derechos a territorios y a los recursos que se encuentran en (o debajo de) ellos. "Antes [de la creación de las TCO] nuestra tierra era muy escasa, con la propiedad colectiva hemos ganado acceso a otras formas de riqueza", argumenta Antonio Maraza. En ciertos lugares esto podía implicar acceso a recursos minerales. Según Rudy Huayllas, con los gobiernos anteriores sólo las empresas privadas podían obtener concesiones para explotar minerales y canteras, mientras que los miembros de comunidades tuvieron que pagar para acceder a estos recursos. Los reclamos de los pueblos indígenas por las reservas mineras que se encuentran en su territorio subyacen en algunos de los conflictos que surgieron entre comunidades y empresas mineras durante la administración de Morales. "El INRA nos ha sido útil aquí", señala Huayllas, destacando que esta institución los ayudó a retomar el control sobre el territorio. Para su madre, por ejemplo, significó contar con 40 hectáreas de tierra en lugar de sólo diez.

En tercer lugar, las TCO pueden autogobernarse de manera autónoma y practicar la autodeterminación sobre una amplia área de competencias. De hecho, éste es el reto que enfrentan los pueblos indígenas: cómo gestionar las áreas que están bajo su responsabilidad.

En general, el CONAMAQ, al igual que sus ayllus y marcas afiliados, apoyaron ampliamente los esfuerzos de la administración de Morales para reformular la Constitución e incorporar en ella una interpretación de los derechos indígenas. Un elemento crucial aquí fue la inclusión de una nueva noción de autonomía indígena que complemente la territorialidad de la TCO. Cuando escribíamos este libro, once municipios habían decidido crear autonomías indígenas (posiblemente existían otras más en proceso) y estaban pendientes de la aprobación de sus estatutos autonómicos, conforme a la nueva Constitución. En la práctica, la autonomía indígena representa tres principios fundamentales: la elección de autoridades sobre la base de sus usos

y costumbres; la capacidad de administrar la gama de recursos renovables dentro de los límites territoriales; y la capacidad de promulgar leyes y reglamentos que gobiernen tal territorio, al igual que la administración de ciertas áreas de justicia dentro de éste.

Pero el grado hasta el cual se concedería una verdadera autonomía dentro de la estructura del ayllu no estaba tan claro, pues según la Constitución el control sobre los recursos no renovables permanece en manos del Estado.

Mientras el restablecimiento de los ayllus y marcas es considerado una conquista histórica por quienes están involucrados en él, esta demanda no era de ninguna manera universal. Para muchas comunidades ocasionó más problemas de los que resolvió, especialmente para aquellas cuya dependencia de la agricultura de minifundio para su supervivencia era mayor, o donde tenían un acceso limitado a tierra adicional. Cabe destacar, por ejemplo, que había menos interés en formar TCO en gran parte del Altiplano del departamento de La Paz, en comparación con lo experimentado más al sur, en Oruro y Potosí. En el Altiplano Norte, desde la época de la Reforma Agraria, la tierra que anteriormente era de propiedad de las haciendas fue subdividida en pequeñas parcelas familiares. Tradicionalmente, éste ha sido uno de los núcleos del sindicalismo campesino y un bastión de la CSUTCB. El surgimiento del CONAMAQ a fines de la década de 1990 fue un desafío político directo a la hegemonía de la CSUTCB. La adhesión a las tradiciones de los sindicatos agrarios se hizo más evidente en los alrededores del Lago Titicaca, en el departamento de La Paz, aunque aun allí hubo intentos de reconstituir ayllus, y el sindicalismo ha adoptado algunos símbolos de la cultura indígena. En Jesús de Machaca, cerca de la orilla meridional del lago y una de las comunidades que ha llegado más lejos en el camino hacia la autonomía indígena, ha resultado difícil prescindir de las tierras de propiedad privada.

Huarina, en la provincia Omasuyos, por ejemplo, es una comunidad a orillas del Lago Titicaca y relativamente próxima a La Paz y El Alto donde se ha discutido la posibilidad de la reconstitución del ayllu, pero todavía no se ha tomado una decisión final. Huarina formó parte de la hacienda de una familia de apellido Meave, que también tenía tierras en áreas circundantes, entre ellas una isla en el Lago Titicaca. Con la Reforma Agraria, la tierra se dividió en parcelas y fue entregada a los antiguos trabajadores de la hacienda. Las parcelas eran pequeñas, su tamaño variaba entre una y ocho hectáreas, y parte de la tierra era de propiedad común. El sindicato agrario local, que data de 1956, formaba parte de la jerarquía de las estructuras sindicales que abarcan desde el nivel local hasta el nacional. Esta longevidad histórica parece ser

una de las razones por las cuales la población local prefiere pertenecer a la estructura sindical agraria en lugar de a una indígena como el CONAMAQ. Aunque tienen sus críticas respecto a la forma que actualmente opera la CSUTCB, consideran que los dirigentes del CONAMAQ son muy ambiciosos y no dan prioridad a las inquietudes de la comunidad. Sin embargo, la influencia del indigenismo es clara y todas las autoridades con quienes nos reunimos en Huarina adoptaban formas tradicionales de vestir y llevaban la insignia de su cargo. Se referían a sí mismos como "campesinos originarios" en lugar de solamente campesinos. La influencia de Felipe Quispe —el auto-nombrado "Mallku" (autoridad) del pueblo Aymara y ex dirigente de la CSUTCB— es clara en este lugar de Omasuyos, la provincia donde ejercía mayor influencia. "Él tenía la capacidad de movilizar a la gente", señaló una de las personas que entrevistamos. Quispe proviene de la vecina Achacachi, históricamente conocida por un liderazgo campesino fuerte y combativo.

Ancoraimes es una localidad que está más lejos de La Paz y más allá de Achacachi, pero igualmente próxima a las orillas del Lago Titicaca. Se destaca por la relativa fuerza de su organización campesina, tanto históricamente como en la actualidad. Esta organización es en parte fruto de la presencia de las iglesias metodista y católica en el área, con influencia en la formación de dirigentes campesinos locales. Las cincuentaiséis comunidades del municipio de Ancoraimes se desparraman desde el lago hacia los valles altos y, atravesando la cordillera, a los valles que dan paso a los Yungas subtropicales. El predominio de las comunidades rurales sobre las urbanas es más pronunciado en Ancoraimes que en otros municipios de la cuenca del Titicaca, y de hecho los sindicatos rurales tienen mucho peso allí en los asuntos del municipio. Como en Huarina, Felipe Quispe era una figura con prestigio en esa localidad, pero la población de Ancoraimes se mostraba renuente a seguir el ejemplo político de Achacachi.

Iskaya es una comunidad pequeña a orillas del lago, a una hora de Ancoraimes a pie. Separada por abruptas montañas circundantes al área, nunca fue parte de hacienda alguna. Tiene poca tierra, la mayor parte dedicada a cultivos, aunque los miembros de la comunidad también venden pescado que obtienen del lago. Según Jhonny Castillo Mamani, uno de los dirigentes comunitarios jóvenes, "de una generación a otra nos dividimos la tierra: como queso lo estamos cortando". Iskaya está organizada en un sindicato afiliado a la CSUTCB. Aunque los dirigentes de la comunidad se mostraron críticos con algunas prácticas de la Confederación, nos aseguraron que participan localmente en sus actividades. "Cuando nos convocan nos reunimos", señala

Feliciano López Mamani, uno de los miembros más antiguos de la comunidad. Jhonny Castillo añade que "cuando hay conflictos, los dirigentes bajan del nivel cantonal a la subcentral, y al nivel local para movilizar a la gente". A la pregunta de si estaban considerando afiliarse a alguna otra organización, Jhonny respondió que no.

De modo que, ¿cuán efectivas son estas organizaciones sociales, vinculadas con estructuras que ascienden al ámbito nacional, en la articulación de las necesidades de la gente común en el Altiplano? Las respuestas necesariamente son diversas, dependiendo de a quién y el lugar en que se formulen. Nuestras entrevistas sugieren que el proceso de reconstitución de ayllus y marcas implicó un cuestionamiento del papel que tradicionalmente cumplía el sindicato, papel que para algunos suprimía la identidad indígena de los campesinos de las tierras altas e integraba a estos últimos en estructuras de poder estatal que históricamente estuvieron controladas por el MNR.

El rol desempeñado por cada tipo de organización ha sido tradicionalmente distinto. El sindicato agrario lleva consigo las demandas de los miembros de base, a través de sus estructuras local, regional y nacional, desde donde ejerce presión sobre el gobierno. Los ayllus, por su parte, han cumplido tres funciones principales: proteger sus fronteras territoriales, planificar y supervisar la producción de alimentos, y dispensar la justicia comunitaria. Por tanto, el ayllu ha tendido a gobernar hacia adentro, mientras que el sindicato ha cumplido un papel político de mayor dinamismo más allá de la comunidad. En los últimos años, sin embargo, el CONAMAQ y sus organizaciones regionales han comenzado a asumir algunas de las funciones más políticas del sindicato.

Para los *mallkus* que conocimos en Challapata, quienes representaban a una serie de ayllus del sur de Oruro, la fundación del CONAMAQ representó el establecimiento de un nuevo tipo de organización en el ámbito nacional. Las diversas movilizaciones en las que se habían involucrado desde entonces, particularmente en 2002 y 2003, sobresalían en su memoria como hitos en el desarrollo de su organización. Sin embargo, reconocieron que si bien habían establecido un grado de influencia en la política regional, su capacidad de decisión aún estaba estrictamente limitada. Reconocieron, asimismo, que su capacidad de actuar, no sólo como ayllus sino como "nación", estaba restringida porque las fronteras administrativa y política —particularmente entre los departamentos de Oruro y Potosí (entre los cuales existen conflictos profundamente arraigados en torno a la tierra y recursos naturales)— traspasan las fronteras tradicionales de la etnicidad. Los lazos de solidaridad entre los Killakas parecen fortalecer la organización comunal y alentar la unidad de

acción. Además, el énfasis que se pone en los usos y costumbres era tal que legitimaba el liderazgo a través de la práctica de la rotación de autoridades, en este caso cada dos años. No obstante, como admitiera Antonio Maraza, "nuestra organización aún es débil". Por otra parte, como dejó claro Rudy Huayllas, la restitución de las formas tradicionales de tenencia de tierra y gobierno comunitario no evitan el conflicto, especialmente en términos de acceso a la tierra más productiva. Esto se ha transformado en un problema apremiante en áreas de producción de quinua, uno de los pocos cultivos del Altiplano cuyos precios han disfrutado de cierta bonanza en los últimos años.

Más al norte, en los alrededores del Lago Titicaca donde aún prevalecen los sindicatos, la población parece cuestionar las estructuras organizativas y su eficacia, en especial las de la CSUTCB. En años recientes aparentemente se ha abierto una brecha cada vez mayor entre los dirigentes sindicales y sus miembros. Al parecer, se ha perdido la memoria de las movilizaciones que tuvieron lugar antes de 2006, en las cuales sus pobladores participaron en masa. Las comunidades tienen la sensación de que la elección del gobierno del MAS ha llevado a cierto grado de desmovilización. En los alrededores de Ancoraimes y de Huarina, la organización comunitaria se ha tornado notablemente más relajada. La frecuencia de las reuniones de las comunidades y sus dirigentes para discutir temas de interés mutuo ha disminuido. En la comunidad de Iskaya, por ejemplo, si antes las reuniones tenían lugar una vez al mes, o a veces cada dos meses, ahora se celebraban sólo dos veces al año. Sucede lo mismo con la participación de la comunidad en los eventos de la CSUTCB. "Como organización de base nos sentimos excluidos —señala Joaquín Castillo— participamos en marchas, pero porque nos multan con 30 bolivianos si no vamos". En Huarina, donde los dirigentes comunitarios se mostraban críticos con la dirigencia de la CSUTCB, se acusa tanto a esta Confederación como a la Central Obrera Boliviana (COB) de no estar dispuestos a luchar por mejores precios agrícolas en beneficio de productores como ellos.

Una de las razones fundamentales del debilitamiento de la organización de base por todo el Altiplano es la migración de miembros de la comunidad a la ciudad, especialmente a la ciudad de El Alto. Asimismo, en muchas comunidades del Altiplano es notable la creciente proporción de personas mayores que permanece en las comunidades. Los miembros más jóvenes y dinámicos pretenden aumentar sus magros ingresos trabajando en el ambiente urbano la mayor parte del tiempo, para regresar a sus comunidades de vez en cuando, por ejemplo para las fiestas y otros eventos comunitarios. Cuanto más cerca

está la comunidad de la ciudad, mayor es el número de los que tienden a migrar. En las comunidades de los alrededores de Huarina, a tan sólo cincuenta kilómetros de El Alto, la tendencia es que la mayoría de los que viven permanentemente en la comunidad sean los miembros más viejos. Esto ocurre con menos frecuencia en comunidades como Iskaya, que son más distantes. Los llamados "residentes" —que en realidad son no-residentes, ya que viven en la ciudad— aún son propietarios de tierras en la comunidad y, debido a sus actividades no rurales, poseen cierto grado de poder económico e influencia política. En Guaqui, otra de las comunidades a orillas del Lago Titicaca, las reuniones de la comunidad se realizan ahora generalmente los sábados, para que puedan asistir los residentes. En determinadas circunstancias, incluso, las reuniones comunitarias tienen lugar en El Alto, porque así les resulta más conveniente a los residentes. Feliciano López, de Iskaya, trabaja como zapatero en El Alto durante la semana, como Jhonny Castillo que es albañil allí, y regresa los fines de semana para atender su pequeña parcela de tierra. Al sur de Oruro, más lejos de la ciudad, nos dijeron que los residentes estaban regresando en gran número para aprovechar el auge en la producción de quinua. Antonio Maraza nos explicó cómo esto afecta las prácticas culturales de los Killakas: los residentes estarían interesados en ganar dinero produciendo para la exportación, mientras que "nuestra costumbre es producir solamente para el consumo familiar".

Puesto que los residentes sobresalen cada vez más en los asuntos políticos en el Altiplano, en las comunidades parece que se ha profundizado la brecha entre los miembros de base y sus autoridades titulares. "Las autoridades tienden a interesarse principalmente en temas políticos y partidarios, en lugar de temas como la producción [agrícola]", señala Eva Colque, directora de la Fundación Nuna, que trabaja en cuatro comunidades altiplánicas. Según Colque, que proviene de una comunidad cercana a Achacachi, "las relaciones entre las autoridades y sus bases son cada vez más distantes". Una de las razones de ello es que sus visiones de las cosas ya no coinciden. Por lo general, a los residentes les preocupa utilizar sus recursos para mejorar sus propiedades y realzar su prestigio a través de obras públicas, en tanto que las bases de las áreas rurales están más interesadas en optimizar sus cultivos o desarrollar sistemas de riego. "Ni el sindicato ni el ayllu están muy interesados en los aspectos productivos —señala Colque—, están más preocupados por aumentar su propia influencia política en otras esferas, a menudo como un paso hacia un cargo político".

Niveles de vida en el Altiplano

Los estudios estadísticos sobre los niveles de vida en Bolivia sistemáticamente muestran que los niveles de pobreza, no importa cómo se midan, son más elevados en las tierras rurales altas que en gran parte del resto del país. Asimismo, muestran importantes diferencias dentro del propio Altiplano, con mejores niveles de vida en comunidades de la región del Lago Titicaca en el norte respecto a las del sur, de Oruro y (en particular) de Potosí. Esto se debe en parte a las condiciones más favorables para los cultivos y la producción de lácteos en la región del lago. Hacia el sur, entretanto, en las comunidades que se encuentran a mayores altitudes, éstas tienden a depender más de la cría de ovejas y llamas, que utilizan de diversos modos (por su carne y lana), en tanto que cuentan con pequeñas parcelas que les sirven para producir papa.

La escasez de tierra productiva a lo largo del Altiplano respecto al número de habitantes en la región ha denotado dos aspectos en el transcurso de los años. En primer lugar, hubo una enorme migración hacia las ciudades, zonas tropicales (por medio de la colonización) y hacia otros países, en especial a la Argentina, pero también a lugares más alejados como España. Y en segundo lugar, los que se quedan deben complementar sus magros ingresos agrícolas recurriendo a otras actividades, como la producción de artesanías, la pesca (donde es posible), el transporte y actividades comerciales de diversa índole. Una parte fundamental de los ingresos familiares proviene de trabajos que se realizan durante la migración temporal anual. En algunos lugares, la agricultura es principalmente de subsistencia, en tanto que el origen del grueso de los ingresos tiene otras fuentes. Los agricultores se quejan constantemente porque los precios de los productos agrícolas en las ciudades se mantienen bajos, lo cual brinda poco incentivo para que comercialicen alimentos tradicionales como la papa.

El crecimiento de otros sectores de la economía desde 2003 no parece haber cambiado este panorama de ninguna forma fundamental. Aunque las municipalidades disfrutan de fuentes de ingresos superiores, por el incremento a los impuestos que se cobra a las empresas productoras de gas natural, gran parte de este dinero parece concentrarse en la solución de problemas en zonas urbanas (como la construcción de escuelas o pavimentación de calles) y no así en zonas rurales. Todas las personas entrevistadas lamentaron que los precios agrícolas se hubieran mantenido congelados y que el aumento de la demanda, observado en las áreas urbanas, no se traduzca en precios

sustancialmente más altos para sus productos, mientras ellos deben pagar más por productos como el arroz y el azúcar que provienen del Oriente. Los bajos precios de los productos agrícolas —se nos dijo reiteradamente— son aprovechados por peruanos que cruzan la frontera para comprarlos y luego venderlos a precios más altos en su propio país. Además, como hemos visto, organizaciones como los ayllus y sindicatos son blanco de ataque por no defender los intereses materiales de la población a la que representan. En contraste, en Santa Cruz hay organizaciones sólidas de productores que están en condiciones de protestar ante el gobierno en temas como precios, créditos y mercados preferenciales. Según Roxana Liendo, quien fuera viceministra de desarrollo rural en el gobierno de Morales, la ausencia de una política pública para apoyar a los agricultores campesinos —que votaron masivamente por Evo Morales en 2005 y 2009— se hizo cada vez más evidente en 2009 y 2010. "No creo que el modelo de desarrollo haya cambiado —indica—, seguimos con un modelo agroindustrial en el cual Santa Cruz es el eje para la producción de alimentos".

La excepción clara a esta regla es la quinua, que Liendo describe como "la soya del Altiplano". La quinua es un grano para el cual el precio de mercado se ha disparado en los últimos años, como respuesta a la firme demanda (para exportación), particularmente de países europeos y de América del Norte. Anteriormente, la quinua era un grano que se consumía casi totalmente en el mercado local, pero sus propiedades para la salud lo han convertido en "compra obligada" en el mercado de alimentos para el desayuno en los países desarrollados. Los precios en ascenso en el mercado doméstico implican que actualmente sólo alrededor del 20 por ciento de la producción se consume localmente, y el 80 por ciento se exporta (exactamente el caso inverso en los porcentajes de hace diez años). Este auge ha traído beneficios claros para los pequeños productores del Altiplano, muchos de ellos ya no tan pequeños. Por otra parte, los empresarios emprendedores —algunos de Santa Cruz— también han aprovechado esta oportunidad proporcionando herramientas, capital e insumos. Las áreas de plantación de quinua han aumentado de manera espectacular, especialmente en Oruro, que ahora es la principal área de producción. En el caso de las comunidades Killakas, con una población de alrededor de 50.000 habitantes, más de la mitad ahora produce quinua.

Como ocurre con el auge de muchos productos, sin embargo, la quinua ha traído tantos problemas como los que ha resuelto. En las zonas donde se produce, las inequidades han aumentado en gran medida, socavando la cohesión comunitaria. Debido a lo elevado de los precios, exacerba el problema

de los residentes que se muestran demasiado ansiosos por utilizar su tierra en tan rentable cultivo. En palabras de Rudy Huayllas, "acaban viviendo en lujosas casas en Oruro, y conduciendo veloces automóviles último modelo". Su cultivo ha pasado a ser la principal fuente de conflicto en torno a la tenencia de tierra en el área y un factor agravante de divisiones ya antiguas entre Potosí y Oruro. Los costos ecológicos son asimismo severos. Los agrónomos concuerdan en que el monocultivo de quinua agota rápidamente los suelos relativamente pobres del Altiplano. Si en el pasado la tierra era fertilizada con el estiércol de los rebaños de llama, hoy la producción de quinua es superior a la ganadera, de modo que esto ya no ocurre y los agricultores recurren a químicos. La producción de quinua ha dado lugar, además, al abandono de la rotación de cultivos. Debido a que el suelo en el Altiplano es pobre, es necesario ponerlo en barbecho por prolongados períodos después de las cosechas y esto ya no está ocurriendo. Al mismo tiempo, las formas tradicionales de gestión de la tierra, como los bofedales (zonas de pastoreo húmedas), están cayendo en desuso debido a la producción de quinua.

En los últimos años, los ingresos de los campesinos se han visto beneficiados con la política de ampliación de los subsidios (o bonos) del gobierno de Morales a sectores específicos de población. Las personas que entrevistamos mostraron su entusiasmo por ello, al señalar que implicó una importante diferencia en los ingresos familiares. En el caso de la Renta Dignidad, por ejemplo, una pareja de rentistas mayores de 60 años tendría un ingreso mensual de 400 bolivianos (unos 57 dólares), un monto considerable en términos de los ingresos monetarios de una familia promedio en el Altiplano. Los dirigentes campesinos de los alrededores de Huarina no tenían duda respecto a los efectos positivos de los bonos. "Gracias a la nacionalización [de los hidrocarburos], hemos logrado el IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y los tres bonos, al igual que programas como "Evo Cumple" y "Mi Agua", señaló uno de ellos. "¿Dónde iba el dinero antes? A Santa Cruz y Cochabamba para pagar grandes obras públicas", añadió un segundo. Algunos se mostraron más críticos respecto al uso de los bonos. Para Roxana Liendo, éstos no llegan a las comunidades más remotas, donde los índices de pobreza son más agudos. "Tampoco hacen nada para ayudar a la gente a incrementar sus ingresos por producción y de hecho no disminuyen la inequidad", señala. El problema del acceso al sistema de bonos también fue destacado por Joaquín Castillo en Iskaya. Él experimentó enormes dificultades y gastos burocráticos al tramitar la Renta Dignidad para su padre, de cuya identidad se había apropiado otra persona.

Inclusión

Es probable que los principales beneficios de la administración de Morales, señalados por los entrevistados, se refieran sobre todo al cambio de actitud que conllevó la elección de un hijo de campesinos indígenas como presidente de Bolivia. De hecho, pese a las críticas que escuchamos sobre las deficiencias en la política gubernamental, nadie puso en duda que la elección constituyó un acontecimiento de enorme significación, tal como lo comenta Rudy Huayllas:

> Es uno de nosotros, es parte de la familia, uno de los primeros aymaras y orureños que llega a la presidencia; nos identificamos con él, mucha gente [aquí] lo conoció cuando era joven.

Si bien los dirigentes indígenas del sur de Oruro critican algunas de las políticas gubernamentales de Evo Morales, siguen siendo respetuosos de su autoridad. "Aquí nosotros no sacamos a la gente de raíz —arguye Rudy—, les damos tiempo para que pongan las cosas en su sitio, tiempo para que reflexionen".

Para los organizados tanto en sindicatos como en ayllus, la elaboración y aprobación final de la Constitución de 2009 dio paso a algunos cambios fundamentales para el país. "Esto es algo que nos unió a todos ——señala Rudy—, todos querían el cambio; fue un elemento integrador, sobre todo para los indígenas del país". Pero como observara uno de los *mallkus* Killakas, "aún tenemos que poner en práctica la nueva Constitución para poder ejercer plenamente nuestros derechos". De la misma manera, los dirigentes de los sindicatos de los alrededores de Huarina se mostraron efusivos al aplaudir los cambios en la Constitución. Como señalara uno de los entrevistados, "la nueva Constitución, el Estado Plurinacional, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de la mujer: son muchos los avances importantes que hemos conseguido". Roxana Liendo también subraya los cambios que han tenido lugar: "Hasta ahora, si de inclusión se trata, no se puede negar que ha habido mejoras y que éstas son irreversibles". Adoptando una línea algo más crítica, Liendo comparte la preocupación expresada por el *mallku* Killaka mencionado: "Pero, cuando se trata de poner en práctica los derechos en áreas como salud, educación e identidad, no hay cómo hacerlos realidad". El grado en que las voces indígenas y campesinas han sido incorporadas en la toma de decisiones dentro del Estado todavía es limitado.

Los derechos de la mujer, especialmente en el ámbito político, constituyen un área donde ha habido importantes avances en las comunidades del Altiplano. Si bien la Ley de Participación Popular de 1994 establece normas para la representación de las mujeres en la política municipal, de ninguna manera garantizaba su funcionamiento en la práctica. En la cultura aymara existe complementariedad entre los roles de hombres y mujeres, pero esta división del trabajo nunca se ha traducido en paridad en términos de poder: los hombres siempre han predominado en la vida pública. Sin embargo, esto ha ido cambiando, pese al conservadurismo de las normas culturales aymaras. La nueva Constitución fomenta igual elegibilidad entre hombres y mujeres para todos los cargos electivos. Si bien este nuevo entorno ayuda a crear un marco de comportamiento, son importantes también otros factores en la promoción de una mayor igualdad. Los patrones de migración, en particular —generalmente son los hombres los que migran, dejando a mujeres y personas mayores en la comunidad—, han impulsado el papel de la mujer dentro de la comunidad. Los modelos de representación, por tanto, han ido cambiando, independientemente de la ley. Esto no quiere implicar que no existan obstáculos a la paridad de género en la esfera política. Por ejemplo, la elección de una mujer como concejala en Ancoraimes, que fue el resultado de la presión ejercida por el sindicato local, constituyó un gran avance. Empero, fue asesinada en un asalto en El Alto: un indignante ejemplo del tipo de hostigamiento que las mujeres enfrentan en la vida pública. Otras dos dirigentes mujeres elegidas como concejalas locales fueron expulsadas de sus cargos sobre la base de falsas acusaciones de haberse acostado con el alcalde y un diputado. Un obstáculo más mundano al potenciamiento de las mujeres, especialmente en comunidades más remotas, es su incapacidad de hablar fluidamente el español. Pese a los cambios que han tenido lugar dentro del aparato burocrático boliviano, es todavía muy difícil mediar en asuntos gubernamentales sin un buen conocimiento del castellano. Por otra parte, pese a que el Estado ofrece cierta capacitación a quienes son elegidos como concejales, esa capacitación se ofrece en español y no en aymara o quechua. Vale la pena, sin embargo, observar que, a medida que las mujeres asumen responsabilidades públicas, el rol que cumplen se está convirtiendo en un modelo para la siguiente generación.

Conclusiones

Aunque el gobierno y sus políticas son objeto de críticas en el Altiplano, y algunas de las más fervientes promesas de Evo Morales aún no se han cumplido, en esta parte del país pervive un profundo respeto por el presidente como

"uno de nosotros". El grado de apoyo electoral para Morales en las elecciones en las cuales fue candidato, entre 2005 y 2009 —dos elecciones presidenciales y un referéndum revocatorio (2008)—, es testimonio elocuente de este tipo de lealtad. Aunque podría desarrollarse una oposición en el ámbito nacional antes de las elecciones de 2014, parece probable que el presidente cuente otra vez con el apoyo de la mayoría de las comunidades a lo largo del Altiplano. Y tal es el sentimiento comunitario que, antes de optar por una decisión individual como elector, la tendencia es a votar en bloque.

Como hemos visto, la administración de Morales, pese a un gran número de valiosos logros, hasta ahora no ha podido plantear las políticas que se requieren para hacer frente a la pobreza y desigualdad en las comunidades rurales de manera sostenible. No se observan muchas innovaciones, menos aún prácticas para incrementar la productividad rural, en tanto que la estructura de precios no parece ofrecer incentivos a los campesinos de las tierras altas. Los productores de pequeña escala hasta ahora no reciben apoyo suficiente del gobierno, ya sea en créditos o como incentivos para la producción. El problema de la tierra y su subdivisión se mantiene como un tema crucial en la agenda, tal como lo fue en la década de 1950. Las diversas políticas introducidas desde entonces, para hacer frente a este tema tan espinoso como fundamental, no han tenido mucho impacto. La migración ha propendido a ser la principal válvula de escape, pero ha ocasionado problemas serios en otros ámbitos (como veremos en el siguiente capítulo), entre ellos, un acelerado proceso de urbanización en El Alto y otras ciudades.

La organización popular, ya sea como sindicato o ayllu, no ha hecho frente a la mayoría de los problemas que afectan el potencial productivo del Altiplano. Con demasiada frecuencia, sus dirigentes han sido cooptados o enviados a otras actividades, desde donde hacen poco por resolver los problemas de quienes los eligen. En definitiva, en 2012 la organización social en el Altiplano parecía estar en reflujo. Los movimientos sociales suelen demostrar su utilidad en momentos de crisis —como el período entre los años 2000 y 2003— para la articulación del descontento, pero no logran sostener la presión cuando las circunstancias cambian. Su imposibilidad de transformarse en organizaciones más estructuradas limita su capacidad de alcanzar un cambio duradero. Por otra parte, cuando esta capacidad organizativa existe, como ocurre en muchos lugares del Altiplano, es fácil para los dirigentes dejarse absorber por otras actividades o por el Estado, y de esa manera alejarse de las preocupaciones cotidianas de los pobladores a quienes pretenden representar.

Por último, existe una preocupación en torno a un problema en gestación. Como ya observamos, es evidente el potencial desarrollo de conflictos entre diferentes grupos de campesinos indígenas. Esto es lo que ocurre particularmente cuando se trata de temas como el uso de recursos naturales, como en la minería, pero también en cuanto a la producción de quinua, y es muy probable que, a la larga, se presenten problemas en torno al acceso y uso del agua. Tales conflictos podrían agudizarse debido a las diferentes interpretaciones que las personas tienen del *Vivir Bien*.

IV

El Alto: ciudad de migrantes

Por tierra o por aire, el punto de ingreso para llegar a La Paz es El Alto. Desde el borde perimetral del profundo cráter en el cual se ha construido la ciudad de La Paz, esta urbe que crece inexorablemente hacia el millón de habitantes, se desparrama sobre la llanura altiplánica que divide la Cordillera de los Andes en sus costados Oriental y Occidental. En esta joven metrópoli, sin huellas de la historia o cultura colonial hispana, vive un vasto número de personas, migrantes de las áreas rurales circundantes, muchos en situación de pobreza. Se trata de una ciudad predominantemente aymara, distinta en muchos sentidos de su vecina La Paz, de la cual se separó en 1988 para transformarse en una entidad administrativa y políticamente autónoma.

Vista desde el ángulo de la urbe paceña, El Alto es el punto en el cual la ciudad se conecta con el resto del país y por donde llega la mayor parte de sus alimentos y mercancías; es también la localidad por donde se canalizan sus principales necesidades energéticas. Como tal, la ciudad de El Alto ocupa una posición estratégica. Sus principales arterias se extienden en forma de abanico desde La Ceja, lugar donde los serpenteantes y múltiples caminos que ascienden por las laderas, desde el centro de la ciudad de La Paz, se encuentran con el Altiplano. Hacia el noroeste, la Avenida Juan Pablo II se alarga en línea recta en dirección al Lago Titicaca, y hacia los puestos de frontera con el Perú en las localidades de Copacabana y Desaguadero. Hacia el sureste, la Avenida 6 de Marzo se enrumba en dirección a Oruro, el punto de conexión de El Alto con las principales ciudades de Bolivia: Cochabamba, Santa Cruz, Potosí y Sucre. Entre esas dos largas avenidas, una tercera vía conduce a la localidad cercana de Viacha y (eventualmente) a la frontera con Chile.

Con los años, a lo largo de estos tres ejes se ha desarrollado un laberinto de asentamientos. La mayor parte de las construcciones son simples: edificios de concreto y ladrillo hueco con techos de calamina constituyen la principal

expresión arquitectónica alteña basada en matrices cuadriculadas al estilo de un tablero de ajedrez. La ciudad tiene el aspecto de estar sin terminar, pues las construcciones se detienen cuando se agota el dinero. Pese a ello, el modelo de acumulación económica es inequívoco, y se hace evidente en los edificios más cercanos a los distritos comerciales centrales con pretensión de "rascacielos": cinco, seis o siete pisos de altura. En el nuevo estilo arquitectónico esotérico y extravagante, esencialmente alteño en su carácter, muchos de esos edificios están pintados de colores brillantes, adornados con molduras de estuco al modo barroco y con una clara predilección por las fachadas de vidrio polarizado de colores. Muchos alteños han construido chalets en el último piso, desde donde tienen buena vista del vecindario.

Desde el punto de vista administrativo, El Alto es una ciudad dividida en catorce distritos. Aunque las fronteras entre estas comunidades no son en absoluto obvias para el ojo externo, cada una tiene características particulares: su centro urbano, su plaza principal y sus edificios comunales e iglesias tienden a concentrar a sectores poblacionales específicos, ya sea por el oficio que desempeñan o incluso por sus lugares de origen. Si bien los distritos del norte son fundamentalmente aymaras, y principalmente de las áreas rurales, en el sur la población es más heterogénea. No obstante, pese a esta fragmentación comunitaria, se ha forjado una identidad alteña orgullosa de su autonomía de La Paz, la ciudad de la que emergió como un suburbio de rebalse hace alrededor de cincuenta años.

La historia de El Alto se remonta a la instalación de los primeros focos de asentamiento en las décadas de 1940 y 1950. Hasta entonces, El Alto no era mucho más que una estación de ferrocarril con sus apartaderos y bodegas, en el punto donde la empinada vía férrea, que partía de la ciudad de La Paz, alcanzaba trabajosamente los confines del Altiplano. Como los vínculos camineros hoy, la vía férrea se dividía en tres en La Ceja: una hacia Oruro y el sur, otra vía hacia el puerto de Guaqui sobre el Lago Titicaca (con un vínculo por barco de vapor con Puno, en el Perú), y otra en dirección a Arica, en la costa chilena. Cuando se construyó el Aeropuerto de El Alto, en la década de 1950, la zona era aún campo abierto. El proceso de urbanización se inició en serio a mediados de la década de 1960, especialmente durante el gobierno del General René Barrientos.

Al principio, El Alto no era sino un área de población excedente de la ciudad de La Paz. El número de paceños creció rápidamente en esos años y la tierra disponible para albergar a las nuevas generaciones se hizo cada vez más escasa, con comunidades precariamente encaramadas en laderas cada vez más

escarpadas del cráter donde anida la ciudad de La Paz. En El Alto, donde la superficie de la tierra es plana y no hay barreras físicas al crecimiento urbano, tales restricciones no existían. Como se extendió rápidamente, El Alto pasó a ser polo de atracción para migrantes de todo el Altiplano y, de hecho, de partes más alejadas. Además de la población de rebalse y las nuevas generaciones de la ciudad de La Paz, hubo proyectos habitacionales para fabriles, periodistas, mineros y trabajadores del sector público.

Los campesinos del Altiplano siguieron llegando tanto para asegurar su futuro como para educar a sus hijos, a menudo manteniendo una doble residencia, en sus comunidades y en El Alto. En la década de 1980, los mineros quechuas que perdieron sus empleos debido al ajuste estructural de la economía nacional, se asentaron tanto en el norte como en el sur de la ciudad. En las décadas de 1980 y 1990, El Alto pasó a ser una de las ciudades con el crecimiento más acelerado de América Latina: su tasa anual de aumento demográfico llegó a entre el nueve y diez por ciento. Desde esa época, el crecimiento demográfico ha disminuido, y se sitúa entre el cinco y seis por ciento, pero El Alto continúa atrayendo a nuevos migrantes que construyen sus hogares en lugares aún más alejados de los principales ejes urbanos como La Ceja, Villa Dolores y Ciudad Satélite. El aeropuerto, que una vez estuvo en pleno campo, ahora está ubicado justo en medio de esta desbordante conurbación. Es difícil cuantificar el tamaño exacto de la población, pero según el censo de 2012, la población de El Alto —que sobrepasó a la de La Paz en años anteriores— bordea los 900.000 habitantes. Casi uno de cada diez bolivianos es alteño y, a medida que la ciudad logre su mayoría de edad, su población será mayormente joven y habrá nacido allí.

En sus primeros años de asentamiento, la vida de la población era de aflicción. La supervivencia de los ciudadanos originales se reducía a un fuerte sentido de organización comunitaria y a no dejarse intimidar. En 1976 Norma Solíz se mudó a Santiago II, un distrito próximo a la carretera a Oruro. Recuerda que en esa época su barrio tenía apenas cuatro manzanos de casas, el resto era paja brava por donde deambulaban animales. “Logramos tener acceso al agua —señala— pero toda la comunidad, desde los abuelos hasta los niños pequeños, dependíamos de una sola pila”. Como esposa del destacado dirigente minero Justo Pérez, Norma llegó a El Alto de la comunidad minera de Siete Suyos, al sur del departamento de Potosí. Su esposo había sido deportado a la Argentina durante los años de represión de la década de 1960, y cuando ella pudo conseguir un trabajo en las oficinas de la COMIBOL en La Paz, se asentó en Santiago II, junto a otros trabajadores mineros y sus

familias. "Estábamos organizados desde un principio —acota—, teníamos junta vecinal, sindicato y comité de amas de casa".

Antonia Rodríguez es otra pobladora temprana de El Alto. Inicialmente llegó a Primero de Mayo en 1982, cerca de la carretera a Viacha. Originaria de Potosí, había vivido antes en un espacio estrecho muy próximo a la Avenida Buenos Aires en la zona central de La Paz:

> [...] cuando recién llegamos [a Primero de Mayo] era pampa, con piedras y unas cuantas ovejas. No había ni agua ni electricidad. Teníamos que ir hasta La Ceja para traer agua para llenar el tanque. Lavábamos nuestra ropa en el río. Era duro...

Antonia rememora cómo los avances logrados en ese tiempo fueron resultado de la iniciativa local:

> Entre las primeras cosas que hicimos fue organizar una junta de vecinos. En 1983 y 1984 organizamos un bloqueo del aeropuerto para conseguir electricidad. Organizamos otro bloqueo para demandar agua [...] para lograr cualquier cosa, [esto] siempre suponía [el uso de la] fuerza.

Su comunidad se las arregló luego para construir la plaza principal, que hasta este momento no era más que deshechos. Con algo de ayuda de la iglesia local también se edificó la escuela del vecindario. "Pero, pasábamos mucho tiempo en reuniones", añade Antonia.

Isabel Atencio, una dirigente de la Urbanización 18 de Mayo, también muy próxima a la carretera a Oruro, era trabajadora fabril en La Paz. Narra las adversidades que enfrentaron al principio, cuando perdieron sus empleos como consecuencia de las políticas de ajuste estructural de mediados de la década de 1980 y señala que para lograr cualquier demanda debían organizarse. Esta experiencia sacó a muchas mujeres de sus hogares y las obligó a involucrarse en la política local.

La fuerza de El Alto como comunidad tiene mucho que ver con su espíritu de organización. Por una parte, éste es un legado de las tradiciones de las comunidades rurales andinas, de donde proviene la mayoría los alteños. Además, está la experiencia sindical que llevaron consigo los mineros que se asentaron en la década de 1980. Ese espíritu es también el resultado de las faenas que asumieron las comunidades recientemente establecidas para lograr acceso a servicios básicos como agua, electricidad y educación. En la primera época especialmente, el suministro de los servicios urbanos se consiguió gracias a

la solidaridad de grupo. La institución más importante en este sentido era la junta vecinal, organización en la cual, en un momento u otro, se involucró gran parte de los alteños. Se estima que existen unas setecientas juntas vecinales en El Alto. Su número aumenta constantemente a medida que surgen nuevas comunidades en la periferia de las áreas urbanas para dar hospedaje a nuevas olas de migrantes. Las juntas vecinales se agrupan de acuerdo a los catorce distritos a los que pertenecen y en los que se divide la ciudad. Las organizaciones distritales eligen a su vez a los dirigentes de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE). Esta entidad se ha transformado en el actor principal de representación de los intereses de los alteños, al parecer más que el alcalde y los concejales electos.

Sin embargo, hay muchos otros tipos de organizaciones en las que participa la población y que también tienen voz en la política del distrito. Están, por ejemplo, las asociaciones de padres, organizadas en cada escuela de El Alto. Se ocupan principalmente de temas educativos, pero muchas veces esta preocupación se fusiona con otras áreas, como el precio de la ropa o las tarifas que cobran los choferes y empresas de buses. También se relacionan con los problemas de inseguridad de sus vecindarios. Hay una infinidad de organizaciones eclesiásticas, lo que se refleja en la estructura parroquial de El Alto, que combina no sólo a organizaciones católicas, sino también a las iglesias evangélicas en rápida expansión. También están presentes las organizaciones de profesionales y los sindicatos que representan a diferentes grupos dentro de la fuerza laboral. Varían ampliamente en tipo y actividad, pero una de las más numerosas es la de los gremialistas, los comerciantes callejeros que trabajan en los múltiples mercados de la ciudad. En la práctica, es muy probable que los ciudadanos de El Alto se involucren en más de un tipo de organización con la intención de hacer escuchar su propia combinación de intereses particulares de manera más amplia. Como dijo un observador veterano, El Alto está "hiperorganizado".

Para muchos alteños, los acontecimientos de octubre de 2003 y sus antecedentes son hitos de la organización popular. La denominada "guerra del gas" dio paso a la expulsión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y al inicio de un nuevo período en la política boliviana. En las calles de El Alto cobró forma la resistencia al gobierno y sus políticas. La campaña en contra de la política de venta del gas boliviano a los Estados Unidos a través de un gasoducto por Chile pasó a ser el catalizador para una variedad de demandas y reclamos, al vincular temas locales con otros muchos más generales en el ámbito nacional e incluso internacional. Según Alfredo Cahuaya, líder

comunitario, en El Alto durante los últimos veinticinco años, "la discusión sobre los recursos naturales desató conexiones con otros niveles de análisis". Sostiene, asimismo, que "Octubre de 2003 fue importante porque ayudó a crear una identidad como alteños y con ello contribuyó mucho a elevar nuestra autoestima". Pero, al igual que una victoria, Octubre de 2003 se destaca en la memoria colectiva como un momento de pérdida, con sesenta y cuatro vidas segadas por las tropas del ejército y un número mayor de heridos. La repatriación de Sánchez de Lozada y de dos de sus ministros desde los Estados Unidos, para ser sometidos a juicio por los asesinatos cometidos, sigue siendo una demanda central y causa de un profundo resentimiento para muchos en El Alto.

En retrospectiva, los acontecimientos de Octubre de 2003 y sus antecedentes inmediatos representan lo que se puede conseguir cuando se trabaja aunando esfuerzos en torno a un solo objetivo que forja la unidad entre una población que de otra manera sería dispareja. Con el liderazgo de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), una institución que demostró su capacidad como actor político en 2003, la "guerra del gas" congregó a nuevos liderazgos y nuevas comunidades de interés. Según Carlos Revilla, que dirige el Programa Urbano de la coordinadora de ONG, UNITAS [Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social], "los intereses se vincularon de manera que fluyeran desde las bases hacia sus representantes y, hacia abajo, desde la dirigencia hacia las bases". Las protestas de Octubre ilustran asimismo la importancia de las comunicaciones —los medios y los teléfonos móviles— en el proceso de movilización, al mismo tiempo que pusieron de relieve la importancia estratégica de El Alto como ciudad: la amenaza de cortar el flujo de alimentos y el suministro de gasolina y diésel de los depósitos en Senkata, en la carretera a Oruro, forzó a Sánchez de Lozada a enviar las tropas que ejecutaron la masacre que también se conoce como "Octubre negro". Las demandas emergentes de la "guerra del gas", además, proporcionarían el marco para las políticas de los cinco o seis años siguientes, la llamada "Agenda de Octubre". La fuerza y resistencia de los alteños estaba fuertemente vinculada con los niveles de participación en la FEJUVE, un espacio democrático donde todos estarían dispuestos a respetar las decisiones de la mayoría.

Pese a ello, aún persiste la discusión sobre la importancia de estos acontecimientos, sobre su influencia en el debate acerca de la evolución de la política alteña a partir de entonces, especialmente desde la elección de Evo Morales en 2005. ¿Hasta qué punto era tan sólo una consecuencia natural de la historia anterior de la organización local y un espíritu de resistencia o acaso era

una expresión o la florescencia de una identidad indígena aymara dentro de un Estado neocolonial?

Poder popular y participación

Tal y como se desarrollaron, las juntas vecinales eran instituciones altamente participativas. En términos generales, estaban al servicio de los intereses y demandas de sus integrantes, especialmente en cuanto a los servicios básicos. Pero, al mismo tiempo, siempre hubo una tendencia contraria que buscaba el control desde arriba, particularmente de parte de partidos políticos y de quienes tenían nexos con el gobierno. En una primera época, las organizaciones de vecinos estaban estrechamente relacionadas con el MNR. El advenimiento de la política democrática, a principios de las décadas de 1980 y 1990, al igual que el creciente peso electoral de El Alto en ese momento, significó que los partidos políticos pretendieran ganar influencia entre las juntas vecinales. La relación entre el gobierno central y la administración local, por una parte, y los movimientos sociales de vecinos, por otra, se caracterizaron siempre por la presencia de tensiones entre las políticas impuestas de arriba hacia abajo, y por las presiones de abajo hacia arriba ejercidas por los movimientos de base. Durante esos decenios, los de 1980 y 1990, los partidos políticos más influyentes en El Alto eran Conciencia de Patria (CONDEPA), un movimiento populista que ganó bastante fuerza en la ciudad al igual que en La Paz, y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), una agrupación de centro izquierda cuyo líder —Jaime Paz— fue presidente en 1989. Ambos partidos se destacaban por recurrir a obras públicas como forma de construir apoyo político y, puesto que los proyectos respondían a necesidades específicas profundamente sentidas en la comunidad alteña, sus dirigentes a menudo las aprobaban. Antonia Rodríguez recuerda, por ejemplo, cómo los vecinos de su barrio respondían bien a las actividades de los miristas jóvenes que ofrecían ayudar con proyectos comunitarios.

En 1994, el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-97) introdujo su programa de descentralización administrativa denominado Ley de Participación Popular. Esto no sólo significó que los gobiernos municipales asumieran más roles y responsabilidades, sino la instauración de un sistema de control social ejercido por los denominados comités de vigilancia. Entre otras cosas, la Participación Popular tuvo el efecto de dividir a las comunidades sobre una base territorial, debilitando el espíritu de conciencia de clase que había prevalecido en El Alto. Según Norma Soliz, la población en esa época era renuente a involucrarse en la Participación Popular, pese a que veía algunas

de las ventajas económicas que traería. La conciencia de clase también se atenuó debido a las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990, lo que alentó el aumento de las actividades comerciales a costa de las productivas en El Alto. El incremento del "sector informal" contribuyó a transformar las relaciones laborales, socavar la solidaridad comunitaria e impulsó una cultura cada vez más competitiva en el mercado laboral. En este contexto, las juntas vecinales tendieron a convertirse en mediadores clave entre el Estado y la sociedad, y cada vez más constituyeron un nexo clientelista a través del cual los que estaban en el poder pretendían influir en la política local a través de programas de obras públicas.

Los acontecimientos de 2003, que se iniciaron como protesta vecinal en contra de la introducción de nuevos impuestos municipales y terminaron con la expulsión de Sánchez de Lozada de la presidencia, representaron un importante giro en la política local debido al estallido de la presión ejercida sobre las élites locales y finalmente sobre el propio gobierno central. Las protestas en torno a la "guerra del gas" implicaron una intensa movilización de grupos locales en todo El Alto y la destitución de muchos de los que anteriormente habían estado a cargo de la FEJUVE en esa urbe. En palabras de Fanny Nina, que se convirtió en la primera mujer en asumir la presidencia de la FEJUVE, "ha sido en 2003 cuando tomamos conciencia de la justicia social".

La "guerra del gas", en la práctica, puso en tela de juicio muchos de los presupuestos acerca del funcionamiento de la política local, ya que creó nuevos espacios importantes para la participación pública. La intensa movilización social de ese momento generó un nuevo sentido de unidad en lo que antes era un escenario en el cual, según Alfredo Cahuaya, trabajar con grupos de vecinos se hizo tremendamente problemático por los "miramientos" o actitudes mezquinas. El tema del gas originó animados debates en toda la ciudad y puso en duda las políticas neoliberales del gobierno de Sánchez de Lozada. Una vez más, según Cahuaya, se planteó una interrogante: "¿Por qué somos tan pobres teniendo tan abundantes recursos naturales?". Pero, en opinión de Isabel Atencio, lo que en realidad provocó una catarsis y generó un espíritu de unidad sin precedentes en toda la comunidad alteña, fue el asesinato de los sesentaicuatro ciudadanos alteños. "El conflicto nació de la bronca de la gente, nació de las bases —señaló— pero, más que una 'guerra del gas' propiamente dicha, fue una masacre de gente desarmada".

La elección del gobierno del MAS en diciembre de 2005 originó igualmente un sentido generalizado de entusiasmo. Evo Morales ganó en El Alto con un porcentaje muy superior a las demás localidades del país. En los años

que siguieron, la ciudad se transformó en bastión del apoyo al partido, con la participación de algunos movimientos sociales en el diseño y ejecución de políticas públicas. Pero la popularidad de Evo en el ámbito nacional no necesariamente se tradujo en la popularidad de los candidatos locales del MAS. El tema del agua cobró una importancia crucial en la política, era el vivo reflejo de la experiencia de unos años antes en Cochabamba. El debate se centró en el papel de Aguas del Illimani, un proveedor privado de agua y empresa subsidiaria de la transnacional Suez de Francia. Luego de una prolongada disputa entre el gobierno y Aguas del Illimani, respecto a su historial de inversiones, la empresa fue eventualmente restituida a manos nacionales. Los barrios de la periferia de la ciudad, los de menores ingresos y mayor necesidad de provisión de agua, reclamaron no sólo porque la empresa no planificó adecuadamente el suministro de agua, sino por el alto costo de las conexiones. Estos sectores sociales y áreas geográficas de la ciudad son aquellos en los que la relación entre inversión e ingresos, para la empresa, era la más baja. En 2006, Evo Morales nombró a Abel Mamani —presidente de la FEJUVE en 2004 y 2005, años en los que las movilizaciones en torno al tema del agua fueron importantes— como ministro responsable del agua y medio ambiente. Para algunos, como Carlos Revilla, éste es un punto de inflexión, el momento en el que los dirigentes del movimiento social comenzaron a ser cooptados y se rompieron los vínculos entre las bases y sus dirigentes. Bajo el nuevo sistema, tanto la FEJUVE como la Central Obrera Regional (COR) pasaron a formar parte de la gerencia de la nueva empresa del agua a cargo del Estado, la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS).

A partir de 2006, la historia de la organización del movimiento social ha tendido a atomizarse cada vez más. Por una parte, resuelto el problema de Aguas del Illimani, no habían "problemas de envergadura" para unir a una comunidad tan dispareja y heterogénea. Varios de nuestros entrevistados se han referido a la fragmentación de las demandas en temas puramente locales, como el alcantarillado u ornamentación de plazas. Por otra parte, hubo un proceso mediante el cual algunos dirigentes de base fueron absorbidos por el Estado después de 2006, ya sea en el propio municipio o por el aparato gubernamental central. La vieja práctica del "peguismo" —empleos para los seguidores— que había sido criticada de manera tan vehemente durante el período del gobierno neoliberal, parecía resurgir en El Alto adoptando nuevas formas. Según Cahuaya, el líder comunitario antes mencionado y cuyas actividades se concentran en el Distrito 4 sobre la carretera hacia el lago, si en 2003 los dirigentes se vieron obligados a escuchar a las bases por temor a que éstas los aplasten, "ahora es muy diferente, hay un divorcio en este nivel".

Cahuaya sostiene, asimismo, que los lazos del clientelismo son reforzados por prácticas tradicionales de compadrazgo. Su punto de vista, hasta cierto punto, encuentra eco en la opinión de Freddy Quilo, que trabaja principalmente con grupos de jóvenes en una parroquia en Río Seco:

> [...] el problema surge cuando ellas [las juntas vecinales] se politizan y comienzan a responder más a un partido y a intereses personales, en vez de a los intereses de sus barrios y sus bases.

Para Isabel Atencio, de la Urbanización 18 de Mayo, a medida que las juntas vecinales se han politizado, el espacio disponible para la discusión y participación pública se ha hecho más estrecho. Su opinión es compartida por Mercedes Condori del Distrito 4, una ex dirigente de la FEJUVE, quien señala que "antes había más consulta entre los diferentes niveles, y las decisiones se tomaban desde abajo en reuniones regulares con los presidentes de distrito". Mercedes argumentó que esto ha caído prácticamente en desuso en los últimos años, lo cual ha provocado el "deterioro de la FEJUVE". Esta subdivisión en niveles de discusión y participación ha llevado a las personas a buscar otras salidas y niveles de organización para la protesta, como la Federación de Padres de Familia. En marzo de 2012, esta organización realizó una serie de manifestaciones, aunque en torno a temas locales y específicos.

Nos topamos con una crítica generalizada al alcalde del MAS en El Alto, Edgar Patana, y a los dirigentes locales por no haberlo cuestionado. En teoría, y en virtud de la Ley de Participación Popular, la elección de los miembros de los comités de vigilancia —responsables de la supervisión o control social de las actividades municipales— depende de las juntas vecinales, y en particular de la FEJUVE. En la práctica, sin embargo, ejercitar esta supervisión no es tan sencillo, pues es la autoridad del distrito o subalcalde quien toma las decisiones administrativas. En la mayoría de los casos, en El Alto el subalcalde es designado por el alcalde, aunque hubo ocasiones en que fue elegido por voto popular. Por tanto, el comité de vigilancia es seleccionado por las juntas vecinales para ejercer control social, pero la tendencia es que el alcalde (o subalcalde) se encargue de los controles en su área de influencia.

Es más, existen limitaciones sobre quién llega a ser dirigente en el ámbito local. La participación se limita a quienes tienen alguna propiedad dentro del barrio y por tanto excluye a muchas otras personas. Esto reduce la gama de problemas prácticamente a sólo uno de ellos, el de infraestructura urbana. Freddy Quilo señala, además, el hecho de que la gente joven —que es la mayoría entre los habitantes de El Alto (con una edad promedio de veinticuatro

años)— está deficientemente representada. A menudo, los jóvenes encuentran difícil involucrarse en las juntas vecinales y otro tipo de organizaciones vecinales, donde participan personas mayores de treinta años. El proceso de consulta y control social, por tanto, adolece de serias limitaciones en el funcionamiento del sistema en el día a día.

La naturaleza ambigua de la estructura de poder en la política alteña local se pone de manifiesto en la experiencia de Fanny Nina. Elegida en 2010 en medio de una oleada a favor de una dirigencia más abierta y efectiva en la FEJUVE, pronto se enfrentó con dificultades con los grupos de interés establecidos (masculinos) y representados en este organismo, especialmente por quienes conformaban el comité ejecutivo de la FEJUVE. Fanny relata cómo sus esfuerzos por impulsar proyectos muy necesarios, especialmente en el sector salud y otros que habían sido relegados por diversas razones, se enfrentaron con una tenaz resistencia por parte de los dirigentes ejecutivos. Fanny Nina nos contó los diversos intentos de apartarla y que culminaron en un "accidente" de tránsito en el cual sufrió heridas graves. Desde entonces fue remplazada en la presidencia. Mercedes Condori señala, por su parte, que se deshicieron de Nina porque "ella decía lo que pensaba". Fanny fue víctima de "la actitud egoísta de los hombres", añadió Mercedes. Todo esto bien pudo estar relacionado con que Nina se mostraba crítica frente a la forma en que el MAS aplicaba la Agenda de Octubre. El acoso a mujeres involucradas en la política ha sido tal que, en 2012, requirió la aprobación de una ley que sanciona tales acciones, no importa lo difícil que resulte probarlas.

En el núcleo de tan incómoda relación está la forma en que se llevan a cabo las obras públicas, ya sea a cargo de los subalcaldes, de la alcaldía de El Alto, del gobierno central o del programa presidencial "Evo Cumple". Muchas veces privada de servicios públicos, la población de El Alto valora los programas de obras que ofrecen las autoridades, ya sean éstos pequeños proyectos o algunos más ambiciosos, como la provisión de hospitales y escuelas. Empero, en los últimos años, la capacidad de la población local de involucrarse en la planificación y ejecución de obras públicas —una característica de El Alto en sus primeros años— se ha visto seriamente circunscrita. Las obras se convierten en una forma de legitimar políticamente a los dirigentes establecidos y de conseguir apoyo político, especialmente en época de elecciones. Como remarcó Mercedes Condori, "los dirigentes locales tienen estatus porque han logrado hacer obras; yo mantuve el mío por esta razón". De modo que, en lugar de formar parte de un programa planificado de desarrollo, estas obras a menudo se consideran fines en sí mismos.

El disminuido estatus de la FEJUVE como canal para la participación pública ha dado paso a la creciente predominancia de otros tipos de organización. Como hemos visto, la Federación de Padres de Familia ha surgido recientemente como una organización más enérgica, pero también más preocupada por temas educativos que por otras formas de servicio público. Además ha experimentado divisiones dentro de sus filas: una fractura entre los distritos de población aymara en el norte y los más heterogéneos del sur. Los demás tipos de organización están hoy en día muchísimo menos activos que hace diez años. Las ONG que una vez apoyaron a movimientos populares, ahora enfrentan graves problemas de financiamiento y sus actividades se han reducido notablemente. Las iglesias, por su parte, cumplen un papel menos activista que antes, pues están más preocupadas por los asuntos internos de la parroquia que por temas más globales. Un tipo de organización que ha logrado un enorme poder e influencia en las últimas décadas es la de los gremiales. Ellos representan a los miles de comerciantes callejeros que se han multiplicado en número durante los últimos veinticinco años. Pero, salvo por sus propios intereses más específicos como comerciantes, rara vez se articulan con las demandas del conjunto de la comunidad.

Niveles de vida, empleo y economía

No importa lo que uno desee comprar, seguramente lo encuentra en la Feria 16 de Julio de El Alto, la cual se instala dos veces por semana, jueves y domingo. En ella se ofrecen desde clavos hasta los últimos modelos de vehículos "4 x 4" al precio de decenas de miles de dólares. Al mercado llega gente de todo El Alto, de la ciudad de La Paz y de lugares más lejanos. Un flujo constante de personas encuentra su camino a través de las empinadas pendientes, desde la ciudad La Paz hasta El Alto, en busca de gangas. Partiendo de la Plaza 16 de Julio, el mercado se apodera de todo el barrio; los toldos azules y anaranjados se extienden hasta donde alcanza la vista humana por calles aparentemente idénticas. Es el más libre de los mercados libres. Internados de contrabando, los productos que se venden en la feria son en general de fabricación china y coreana. Aquí no hay viso alguno de aranceles o controles de importación. La escala del mercado es, en cierto sentido, un monumento al mercado libre.

El mercado 16 de Julio es hoy en día el símbolo de la supremacía del comercio en El Alto. Se cree que un 70 por ciento de la actividad económica en la ciudad se dedica al comercio, y es por ello que los gremialistas e intereses comerciales más opulentos que los respaldan son ahora una fuerza

predominante en la ciudad. La población aymara, por supuesto, es bien conocida por su ingenio comercial, y esto es tan cierto entre los Aymaras a lo largo del Lago Titicaca en Perú, como lo es en Bolivia. Sin embargo, la expansión del sector comercial en El Alto se debe en gran parte a la transformación económica que ha tenido lugar desde mediados de la década de 1980, tiempo en que se inauguró el experimento boliviano de liberalización de la economía. A su vez, la liberalización de los mercados dio paso a una transformación del mercado laboral de El Alto. Carlos Revilla estimaba que las confecciones empleaban a cerca del 40 por ciento de la fuerza laboral en la década de 1980, en tanto que esta proporción había bajado al 23 por ciento o menos en 2001, y probablemente se habría reducido más desde entonces. En contraste, Revilla muestra de qué manera el sector informal ha crecido a un ritmo vertiginoso. A los que han perdido sus empleos en la confección se unió un flujo de migrantes de las áreas rurales, y grupos específicos de trabajadores que perdieron sus empleos debido al ajuste estructural de esa década. Muchos de los trabajadores mineros (estimados en 27.000) que fueron "relocalizados" —utilizando el eufemismo de la época— perdieron sus hogares en los campamentos mineros y, a la larga, se asentaron en El Alto. Entre ellos estaban Justo Pérez y Norma Soliz.

Tanto como una protesta en contra de las exportaciones de gas a través de Chile, Octubre 2003 fue también una manifestación en contra de la injusticia social y el predominio de la pobreza en El Alto. La Agenda de Octubre incluía deshacerse del Decreto 21060, la norma aprobada en 1985 que sentó las bases para la liberalización económica, introducida en un momento de caótica hiperinflación. Al elegir a Evo Morales como presidente en diciembre de 2005, la población de El Alto votaba por un nuevo trato en la esfera económica. Se creía que esto daría lugar a épocas más prósperas para los alteños y a un aumento del empleo estable para sus habitantes, con todos los beneficios sociales que ello implicaría. El grado hasta el cual estas esperanzas se han plasmado aún no está tan claro.

No cabe duda que varios años de crecimiento económico en Bolivia han tenido un impacto positivo en El Alto. El auge de la construcción es evidente en todas partes de la ciudad: los edificios de uno o dos pisos han dado paso a construcciones de pisos múltiples e incluso (en algunos lugares) a pequeños rascacielos. Más modestos, algunos dueños de casa han construido una habitación extra o un segundo piso. La demanda de albañiles ha elevado los jornales en este sector considerablemente. Si en 2005 el jornal de un albañil normalmente era de 50 bolivianos (alrededor de siete dólares), la tarifa que

se solía pagar en 2012 era de alrededor de 200 bolivianos. Los jornaleros calificados eran especialmente demandados. Los niveles de desempleo son difíciles de medir en un lugar como El Alto, pero según algunas estimaciones alcanzaron el 16 por ciento en los años de dificultad económica de fines de 1990, en comparación con el diez por ciento nacional de entonces. Los incrementos al salario mínimo, anualmente decretados por el gobierno, han tenido un impacto limitado en lugares como El Alto, especialmente porque la gran mayoría de la gente trabaja en un mercado de empleo no regulado e informal, donde la remuneración no presta atención a los mínimos oficiales. El ingreso per cápita de la población ciertamente ha aumentado —como en otros lugares de Bolivia—, pero aún es difícil decir en qué proporción. Información anecdótica sugiere que se han superado los tiempos difíciles de la década de 1990, y las familias ahora disponen de bastantes más ingresos. Isabel Atencio lo explica de la siguiente manera:

> Ahora la gente tiene más plata y la usa para construir. Las fiestas del barrio se habían apagado porque no había plata. Esto ha cambiado en los últimos cinco años y la gente baila en toda época. La población compra arroz por quintales. Las [pequeñas] tiendas de barrio ya son almacenes más amplios.

La introducción de sistemas de bonos para grupos vulnerables específicos de la población parece haber tenido un impacto considerable, no sólo en estos sectores sino en beneficio de la familia en su conjunto. Una vez más en palabras de Isabel Atencio, la introducción de una cobertura de seguro para la mujer embarazada "es una gran cosa". Para quien no tiene seguro médico, la propuesta de crear un servicio de salud universal "es muy necesaria". Igualmente, la Renta Dignidad, el pago mensual a las personas mayores de sesenta años, brinda protección a las personas de la tercera edad. "Pienso que éste es un paso muy positivo", señala Freddy Quilo en el Distrito 4. En Santiago II, donde hay un gran número de rentistas, Norma Soliz afirma que "los bonos han ayudado un montón". El bono "Juancito Pinto", un pago a los niños que cursan la escuela primaria, ha sido una "fuente de alegría", en palabras de Antonia Rodríguez, aunque duda que el bono Juana Azurduy (que se paga a las madres en períodos prenatales y de lactancia) haya tenido el mismo impacto. Según otras personas, como Quilo, muy poco del bono Juancito Pinto se gasta en materiales educativos, los padres lo utilizan más bien para adquirir obsequios para sus niños, pues sus ingresos no suelen alcanzar para ello. Quilo dice que los propios niños lo gastan en caramelos y papas fritas.

Con todo, es evidente que los incrementos en los niveles de vida en general no han sido compartidos equitativamente en El Alto, y que hay una creciente brecha entre ricos y pobres. Pese a la pobreza endémica de la mayoría de los distritos, hay indicadores claros de acumulación de riqueza, especialmente en los barrios considerados de "clase media", los de La Ceja y Ciudad Satélite. Incluso en Santiago II, donde la pobreza es generalizada, existen indicadores evidentes de riqueza recién acumulada. Norma Soliz señala las grandes edificaciones a lo largo de las avenidas y en torno a la plaza principal. No le cabe duda que parte de esta riqueza es acumulada en actividades ilegales, especialmente de contrabando y narcotráfico:

> Muchas veces estos negocios funcionan con una fachada legal, como tiendas de venta de ropa deportiva. Nadie quiere decir nombres..., nadie quiere ponerle el cascabel al gato.

La existencia de una burguesía alteña es consecuencia de la liberalización, alega Javier Gómez, especialista en temas laborales del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA):

> Dentro del sector comercial, la gestión de mercados ha dado lugar a una enorme acumulación de poder. Esto se puede ver claramente en la calle Eloy Salmón [en el corazón del distrito mercantil de La Paz] y en La Ceja, donde uno encuentra los inmuebles más caros de Bolivia.

De todas maneras, los estilos de vida de los ricos de El Alto difieren muchísimo de las élites económicas de otras partes de La Paz, particularmente los de la acomodada Zona Sur. Los modelos de consumo son muy diferentes, y no se inspiran en los estilos estadounidenses. En lugar de vacaciones en Miami o el Caribe, habitualmente se gastan grandes sumas de dinero en fiestas, en el carnaval y en "entradas" folclóricas como la del Gran Poder. Juan Carlos Núñez de la Fundación Jubileo (una ONG católica) opina, al respecto, lo siguiente:

> [...] a la gente rica [en El Alto] no le preocupa vender refrescos en la calle mientras dispongan de una gran fortuna propia... Sus casas son algo muy distinto de los chalets de la Zona Sur, tienen su estilo arquitectónico propio.

Tales edificios a menudo cuentan con un lugar de depósito en la planta baja, espacio para un camión, oficinas y dependencias para alquilar en pisos intermedios y, para vivir, una estructura "de ensueño" tipo hacienda campestre en el último piso de la vivienda.

Sin embargo, esta élite tiende a vivir del comercio —legal e ilegal— y no de la producción. Aunque todavía hay bastantes empresas productivas de pequeña escala en El Alto —gran parte de ellas informales—, éstas se ven constantemente restringidas por la competencia que supone la importación de bienes del exterior. Hay algunas fábricas más grandes, pero la tendencia es a no emplear muchos trabajadores. Víctor Pacosilla, un empresario aymara, propietario de una planta de procesamiento de quinua para exportación y fabricante de maquinaria para los productores de quinua, argumenta que lo importante es enfocarse en la producción de tecnología para impulsar la eficiencia y productividad, y no así proporcionar empleo. Pero, al mismo tiempo, admite que con ello no se contribuye mucho a resolver los problemas de desempleo y subempleo en la periferia de Río Seco. Desde el punto de vista de Godofredo Sandoval, que ha escrito extensamente sobre El Alto, no es práctico pensar en una política industrial próspera en un lugar como El Alto. "Nadie puede competir con empresas transnacionales y con lo que viene de China", señala. Esto crea un dilema para el gobierno, ya que una de las principales demandas de la población de El Alto es empleo estable y seguro. A la pregunta de qué significa para ellos *Vivir Bien*, la mayoría de las personas responde en ese sentido, en lugar de referirse a la armonía comunitaria o a vivir en contacto con la naturaleza. A pesar de que la administración de Morales ha dado pasos para restringir el contrabando, no parece plausible que esto tenga un efecto muy duradero en un país con múltiples fronteras terrestres, que tan difícil le ha resultado controlar.

¿Hacia una sociedad más inclusiva?

La discriminación étnica ha sido una constante en la historia boliviana desde los inicios de la época colonial. Con la elección de Evo Morales y la inclusión de movimientos sociales al compás de las decisiones políticas, el gobierno del MAS ha pretendido reducir la exclusión de la población por razones étnicas. Es quizás prematuro juzgar hasta qué punto esto se ha logrado en El Alto. Como sugerimos anteriormente, El Alto no es una ciudad uniforme en términos de su composición étnica, pero es una urbe de población predominantemente aymara. La unidad étnica es un importante ingrediente, y es por sus antecedentes étnicos, al igual que sociales, que Evo mantiene un alto grado de legitimidad en esta ciudad de migrantes. No se trata sólo de un tema simbólico, representa un notable cambio en la manera cómo los alteños se perciben a sí mismos y la perspectiva que tienen del mundo exterior. Cuando se le preguntó a María Luisa Urrelo (dirigente comunitaria en el Distrito 4 con estrechos contactos con la iglesia

católica) cuál es el cambio más significativo que se ha dado desde 2003, ella respondió:

> Ha sido acabar con la discriminación abierta. Los indios y cholos ya no son denigrados como solían ser. A las señoras de pollera se las trataba muy mal. Y esto ha cambiado con Evo. Aunque todavía existe discriminación, no es ni de lejos tan abierta. El racismo puede darse a la inversa [es decir hacia los "blancos"], pero ha habido un gran avance en el respeto mutuo en la sociedad. Antes no podías conseguir empleo en un hotel si eras de pollera. Esto ya no es así.

Freddy Quilo añade que "ahora el indígena siente orgullo. No hay necesidad de ser sumiso. Este es uno de los cambios más importantes".

También el estatus de las mujeres en la sociedad parece haber experimentado un gran cambio en El Alto, pese a ser una sociedad donde persiste la dominación masculina. Las actitudes hacia las mujeres son, en parte, un reconocimiento del papel que ha desempeñado la mujer en la génesis de El Alto. Esto se expresó claramente en nuestra entrevista con Norma Soliz, que resaltó cómo en su barrio las mujeres asumían el rol de jefes de familia a medida que sus esposos se iban a lugares como Santa Cruz en busca de trabajo, en la década de 1980. Las mujeres se apropiaron de un papel fundamental en los asuntos de la localidad y en la junta vecinal, como dice Norma:

> Los clubes de madres ayudaron a proporcionar alimento, seguridad y salud. Promovimos las artesanías entre las mujeres. Construimos centros para la distribución de leche en cuatro distritos [...] Nos convertimos en una organización con poder en la que participaban unas 450 mujeres. Esta gente ha sido la que organizó Santiago II.

Aunque reconoce el apoyo de entidades externas, como el Centro de Promoción de la Mujer – Gregoria Apaza, a Soliz no le caben dudas sobre el papel histórico que han cumplido las mujeres en su barrio.

El rol que desempeñaron las mujeres en los acontecimientos de 2003 aumentó aún más la legitimidad de la acción de las mujeres, aunque ciertamente no terminó con los sentimientos de machismo entre los hombres. Cleo Quispe, que actualmente vive en la ciudad cercana de Achocalla, pero que ha trabajado en El Alto, también subraya la manera en que han cambiado las actitudes en épocas recientes:

> Uno de los principales logros de este gobierno [de Evo] ha sido crear condiciones más equitativas para hombres y mujeres. Antes, cuando vivía en el campo, los hombres nos daban poca importancia. Cuando vine la primera vez a la ciudad, la mayoría de las mujeres cambiaban su estilo de vestir. También cambiábamos el idioma que utilizábamos.

Éstos son los cambios. Las mujeres visten su ropa tradicional y el uso de la lengua aymara en la vida pública ahora es mucho más común. Los hombres respetan más las contribuciones de las mujeres. Cuando hablamos con Cleo, ella estaba vestida elegantemente con su traje tradicional, atuendo que usa para trabajar en el ministerio de desarrollo productivo. Varias de las mujeres que entrevistamos han sido promovidas a importantes cargos políticos y una de ellas —Antonia Rodríguez— ocupó el cargo de ministra en el gobierno.

A pesar de estos logros, se mantienen considerables obstáculos al ascenso social en El Alto, al igual que en otras partes de Bolivia. Probablemente las limitaciones más significativas sean las que tienen que ver con el sistema educativo. Varios de nuestros entrevistados comentaron sobre las mejoras que habían tenido lugar en las escuelas de sus barrios, tanto en términos de infraestructura como en la calidad de la educación que se imparte a los niños. Freddy Quilo, que trabaja con los jóvenes, sostuvo que las instalaciones educativas han mejorado significativamente en su barrio, y que los jóvenes ya no se limitan a aprender en el aula, sino que lo hacen con una variedad de otros estímulos, entre ellos el Internet. El problema, sostiene, no era tanto de la educación que recibían los niños, sino de las restricciones del mercado laboral: simplemente no había empleos para quienes egresaban. "¿Para qué estudiar sociología si uno puede ganar dinero como comerciante?", se preguntaba Freddy. El mismo mensaje provino de Hipólito Quispe, un estudiante adulto de la Universidad Pública de El Alto (UPEA), que cuestionaba el punto de vista de la profesión de docente. "Están más interesados en su propia situación que en la educación", señala. Autoidentificado como Aymara a carta cabal ("un Aymara neto"), cuestionó asimismo la importancia de la educación bilingüe —una política adoptada por la administración de Morales— al señalar que el aymara no es un idioma que ofrezca oportunidad económica. Para Verónica Sagarrundo, una estudiante de derecho, también de la UPEA, las esperanzas de lograr su ambición de trabajar en los tribunales son muy limitadas, pues la UPEA no estaría considerada como una institución educativa "de primera", en comparación con otras universidades más prestigiosas de La Paz. Verónica se quejó, en particular, de los

medios de comunicación por su forma de referirse a la UPEA como una institución donde "los estudiantes no hacen nada más que emborracharse".

Finalmente, el futuro de El Alto está asediado por problemas sociales que afectan a la mayoría de los municipios grandes de América Latina: delincuencia, violencia social, narcotráfico, guerras entre pandillas y similares. Sobre estos temas, la mayoría de las personas con las que hablamos mostraron mucha preocupación y criticaron abiertamente la falta de acción de las autoridades en estas áreas. De hecho, cuando realizamos las entrevistas, el asesinato de dos conocidos periodistas locales catalizó la opinión pública, que demandaba la introducción de la pena de muerte, así como la autorización para el patrullaje de las calles por una guardia vecinal, especialmente por las noches. Para muchos, áreas como La Ceja son zonas imposibles de transitar al caer la noche. La presencia de la policía en El Alto evidentemente ha sido totalmente inadecuada para tratar el tipo de problemas que se les exige afrontar. Norma Soliz comentó que en su vecindario apenas cuatro policías atendían un barrio de 5.000 viviendas. En este sentido, señaló que los policías "son superados totalmente en número cuando deben enfrentarse a pandillas de veinte personas o más". Para ella, la respuesta está en la organización vecinal, calle por calle. "Esta es la seguridad ciudadana desde abajo —sostiene— y nos está dando resultados positivos". Para Isabel Atencio la respuesta está en una mejor organización de la comunidad y en el uso de silbatos y teléfonos móviles para transmitir información rápidamente, pero el problema es que la gente teme represalias. La penetración de la cultura de la droga en las pandillas en El Alto probablemente está mucho menos desarrollada que en otras partes de América Latina, pero Freddy Quilo da fe de que el consumo de drogas en las escuelas está aumentando y "nadie toca el silbato". Para él, el mayor peligro es que el alcohol se encuentra en todas partes y que el consumo de bebidas alcohólicas comienza entre los preadolescentes.

Conclusiones

La capacidad de las autoridades de responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos en El Alto está gravemente limitada por la magnitud de los problemas y la falta de recursos necesarios para enfrentarlos. Algunas personas entrevistadas se refieren a los limitados beneficios que recibieron con la nacionalización del gas (por la cual lucharon en 2003), mientras en Tarija (de donde proviene el gas) la población ha recibido atractivos beneficios. La falta de empleo apropiado y la ubicua naturaleza de la informalidad crean un entorno social con inmensos problemas. La falta de canales de representación

adecuados y los apetitos personales de los políticos locales, cuyo principal interés a menudo consiste en lograr ventajas y una promoción personal, han agravado los problemas. En este capítulo hemos considerado algunas de las razones por las cuales la FEJUVE, por ejemplo, ha perdido la primacía que antes tenía: el hecho de que la gente haya puesto su fe en el gobierno para responder a los problemas que enfrentan; que un puñado de dirigentes hayan asumido roles en los gobiernos local y nacional; y que algunos de los vínculos entre dirigentes y bases se hayan debilitado. La atomización de la organización social ha hecho difícil que se orqueste una acción local. La brecha entre los movimientos sociales de base y el liderazgo de las organizaciones vecinales parece haber crecido desde 2006. Por su parte, el Estado (en diferentes niveles) ha tendido a centrar su atención en obras públicas, en lugar de proyectos que ayudan a desarrollar el potencial productivo de la ciudad y así crear los tan necesitados empleos. Cuando el gobierno local, en particular, se concentra en obras públicas (cuya lógica política es de corto plazo) y no responde a necesidades de largo plazo (como el empleo), lo que hace es acumular problemas para el futuro.

Aun así, nuestros entrevistados aseguran que, de ninguna manera todo es negativo, y que se han logrado considerables avances en estos años en términos de la autoestima de la población y su capacidad de utilizar sus limitados recursos organizativos para abordar problemas aparentemente abrumadores. La infraestructura social —hospitales, escuelas y similares— ha mejorado sustancialmente en los últimos años, al igual que los ingresos de la gente y su capacidad de adquisición de bienes y servicios. Quizás lo más importante sea que, pese a los crecientes niveles de inequidad social y a la presencia de obstáculos a la movilidad social, existe precisamente eso, un fuerte espíritu de autoestima e inclusión social gracias al paulatino desgaste de los sistemas de discriminación racial y de género.

Más significativo aún parece ser que el fundamento para la organización social está aún muy vivo; cuando la gente necesita salir a las calles para protestar, de manera alguna no se muestra reticente a hacerlo, tal como se pudo ver con el "gasolinazo" a fines de 2010. La historia de El Alto continúa cumpliendo un rol significativo en la manera cómo la gente percibe la acción colectiva. Comprender este trasfondo es importante. El papel desempeñado por los movimientos sociales en 2003 respondió a un creciente proceso previo de organización, en el cual se iba forjando la acción vecinal, pese a que los acontecimientos de ese año se desencadenaron en parte por factores coyunturales. Como hemos observado, El Alto es una localidad sumamente

organizada, y el hecho de que los niveles de movilización social difieran en tiempo y lugar no altera esto a más largo plazo. Si bien la composición social y étnica de esta urbe de ninguna manera es homogénea, sí es posible afirmar que posee una sólida identidad alteña. Aunque algunos de los acontecimientos de los últimos años han revelado peculiaridades que actúan en contra de la movilización de las bases, existen otras igualmente trascendentales que presionan en la dirección opuesta. El hecho de que hubiera una especie de cese temporal de la movilización popular en los últimos años no significa que siempre ocurrirá lo mismo.

El permanente crecimiento de El Alto, y con él las demandas de su población, pondrán a prueba a los gobiernos —central y local— en el futuro. La voluntad de responder de éstos dependerá en gran medida de las demandas que emanen de las bases. Manteniéndose como sociedad sumamente organizada, El Alto será capaz de ejercer considerable presión sobre el Estado. Este grado de organización no es estático. Varía enormemente en función de las circunstancias políticas. Que esto se haya atomizado en años recientes no excluye el potencial para la acción colectiva en toda la ciudad. No muchos previeron la situación que se desarrolló en 2003 y el tipo de respuesta resultante. Tales situaciones pueden repetirse si —y cuando—los gobiernos en La Paz palpablemente no tomen en cuenta las necesidades e intereses de los que viven encima de ellos, en El Alto, y si emergen nuevas dirigencias que reflejen de manera cabal el profundo descontento de la sociedad.

V

De las minas y los mineros

El departamento de Potosí y la ciudad capital del mismo nombre han sido sinónimos de minería en el pasado y lo son aún hoy. El descubrimiento del Cerro Rico (1545), el antiguo volcán cónico con tonalidades rojo ladrillo que domina la ciudad, ha sido el nexo entre España y lo que ahora es Bolivia durante cerca de trescientos años. Por cierto, el nombre "Potosí" deriva de *P'utuqs*i (del quechua *p'utuy*, explotar, y el sufijo "*si*", que podría traducirse como "se dice que"). En España, la expresión "vale un Potosí" equivale a decir "vale una fortuna". El Cerro Rico no es la primera mina de plata que descubrieron los españoles, ésa fue Porco (cerca de Potosí) y aún está en producción. Pero, hasta bien entrado al siglo diecinueve, la principal fuente mundial de plata estaba en Potosí. Alrededor de la mitad de toda la plata embarcada a España durante el período colonial provenía de Potosí, el 30 por ciento de México y el 20 por ciento restante de varias otras fuentes de las Américas. Entre monedas y lingotes de plata, se estima que se despacharon unos veinte mil millones de onzas de plata, a lomo de mula, hasta el puerto del Callao, y desde allí a Cádiz a través de Portobello (Panamá) y La Habana (Cuba). La moneda de Potosí, que era de curso legal en todo el imperio y contribuyó a financiar la inclinación bélica de la monarquía española en Europa, llevaba un único sello, "pts", su lugar de origen. Gran parte de esta riqueza también se abrió paso a los cofres de Inglaterra y Holanda y los fortaleció como poderes imperiales.

Durante el período colonial, Potosí era una de las ciudades más ricas de las Américas, si no del mundo. Hoy es el segmento más empobrecido del país más pobre de América del Sur. La industria minera en Potosí, y su extrema volatilidad debido a las fluctuaciones en el precio y la oferta de minerales, es un buen ejemplo de la "maldición" de los recursos naturales. El Cerro Rico es todavía la principal fuente de empleo en la ciudad —cuatro de cada diez trabajadores—, pero las ganancias por el trabajo invertido en una red de vetas prácticamente agotadas son en verdad muy magras. En coordinación

con las cooperativas mineras, Manquiri, la empresa más grande de la ciudad, se dedica a procesar colas y desmontes, es decir, los saldos de cerca de quinientos años de explotación minera continua. Explotado actualmente por mineros cooperativistas, el cerro está debilitado por los cientos de túneles y galerías que se han abierto por dentro. Para detener su desmoronamiento, un proyecto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) prevé recalzar la cima del cerro con una base de concreto y rellenos livianos. Pero, a pesar de su pobreza, la ciudad de Potosí es patrimonio de la humanidad y su cónica montaña un símbolo para el mundo.

El flujo de las fortunas amasadas en Potosí cambió de rumbo bastante antes de que los depósitos de plata comenzaran a agotarse. A principios del siglo veinte, luego del desarrollo de la industria armamentista y de las invenciones mundanas como las latas herméticamente selladas, el estaño había superado a la plata como el principal aporte de Bolivia a la economía mundial. El auge de la minería del estaño, concentrada principalmente en el norte de Potosí y provincias cercanas del departamento de Oruro, dio paso al desarrollo de nuevos centros de producción, principalmente en y cerca de los pueblos de Uncía y Llallagua. El más importante de esos centros mineros fue Siglo XX, de propiedad de Simón Patiño. La minería del estaño trajo a Bolivia una nueva fuente de riqueza, o al menos a tres de sus propietarios, conocidos como los "barones del estaño", que acumularon vastas fortunas. Patiño, el único boliviano que creó un imperio mundial de negocios, en el momento de su muerte era una de las personas más ricas del mundo. Sin embargo, muy poco de esta fortuna —o de las otras dinastías mineras como las de Hochschild y Aramayo— goteó en beneficio de sus paisanos, mucho menos en favor de quienes trabajaron para él en las minas. Dominado por un pequeño grupo conocido como la "rosca" minero-feudal, el Estado boliviano trabajó fundamentalmente para favorecer sus intereses empresariales hasta el momento en que se comenzó a cuestionar su poder político, a fines de la década de 1930 —en parte por el surgimiento de sindicatos mineros—, y sus minas fueron nacionalizadas en 1952.

La declinación de la industria del estaño boliviano ya era evidente bastante antes de la nacionalización. En 1952, las vetas más valiosas ya se habían agotado, y la calidad del mineral explotado estaba en vertiginoso descenso. Bajo el estímulo de las guerras, los precios del estaño resultaron ser muy volátiles. Otros países productores —en especial Malasia, Indonesia y más recientemente Brasil— producían este mineral utilizando técnicas a cielo

abierto, en lugar de la minería de subsuelo, y por tanto a menor costo que en Bolivia. Debido a la falta de dinero para la inversión, los sucesivos gobiernos bolivianos no lograron invertir en la industria minera, especialmente en la exploración de nuevas fuentes de minerales. Los fondos se escurrían de la industria minera para financiar la actividad agroempresarial en las tierras bajas orientales, particularmente en Santa Cruz. El golpe de gracia para la industria minera boliviana sobrevino en 1985, con el colapso de los precios del estaño en la Bolsa de Metales de Londres. El gobierno de Víctor Paz Estenssoro, el mismo que había nacionalizado las minas en 1952, inició el cierre de la industria del estaño que había estado en manos del Estado. Unos 27.000 trabajadores mineros perdieron sus empleos como resultado del cierre, lo que eufemísticamente se conoció como "relocalización". Esto incluía a 5.000 trabajadores de Siglo XX y de Catavi, la planta de concentración cercana a este campamento minero. La minería privada se llevó lo mejor de los remanentes, el resto se entregó a las cooperativas mineras. Entre las minas más florecientes del sector privado estaba la Compañía Minera del Sur (COMSUR), de propiedad de Gonzalo Sánchez de Lozada, el hombre más rico de Bolivia en ese momento, arquitecto de las políticas económicas del gobierno de Víctor Paz, y presidente de Bolivia como resultado de las elecciones generales de 1993.

El período que se inicia en 2007, sin embargo, presenció una suerte de cambio de rumbo en las menguadas fortunas de Potosí y en la industria minera boliviana en su conjunto. La reactivación de los precios mundiales de materias primas como el estaño y la plata, pero también de otras como el zinc, oro y plomo, contribuyó a revivir a las empresas mineras de Potosí y otros departamentos mineros como La Paz y Oruro. Minas abandonadas en la década de 1980 se tornaron en parajes de febril actividad: la minería volvía a ser una actividad rentable. Entre esas minas destaca el caso de Siglo XX, que emplea a por lo menos un número igual de mineros que los desplazados en la década de 1980, quienes trabajan en cooperativas y venden su producción a intermediarios. Pero, como veremos, no disfrutan de los derechos concienzudamente ganados por la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), una fuerza muy disminuida desde 1985. Trabajan sin los beneficios de la mecanización y sin una ventilación adecuada en la mina. Y aunque sus ingresos se han elevado con la subida de los precios de los minerales, sus condiciones laborales son comparables a las que prevalecían en el siglo dieciséis, no así en el siglo veinte, mucho menos en el veintiuno. Como señalara David Ramos, el secretario general de la FSTMB, "las cosas no han cambiado mucho desde la época colonial".

Cambios en la estructura

La crisis del estaño de principios de la década de 1980, el cambio de gobierno en 1985 y la ulterior adopción de políticas neoliberales trajo consigo cambios drásticos en la situación de la minería boliviana. El cierre de prácticamente todas las empresas mineras nacionalizadas en 1952 ocasionó —como hemos visto— el despido de grandes grupos de trabajadores mineros. La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), la empresa minera estatal creada en 1952, pasó a ser un cascarón vacío sin otro propósito real que firmar contratos con otras empresas. El cierre de las minas, y la posterior relocalización de los trabajadores, puso de rodillas a la otrora combativa FSTMB, fundada en 1944. Fueron precisamente los sindicatos mineros los que, en virtud de una constante presión sobre el gobierno y la COMIBOL, consiguieron ampliar los derechos de los trabajadores en las minas, aun cuando tales derechos siempre fueron bastante básicos. Las repercusiones del cierre de las minas para el movimiento sindical boliviano y la Central Obrera Boliviana (COB) fueron profundas, pues las organizaciones obreras se debilitaron significativamente a partir de entonces.

En ninguna parte el cambio en la política tuvo tanto impacto como en Siglo XX (hasta entonces la mina de estaño más grande del país) y en las comunidades aledañas. Como consecuencia de la relocalización, la fuerza laboral de Siglo XX se redujo de 5.000 a un remanente de 400 que rechazó todo incentivo para persuadir a los mineros a abandonar su centro de trabajo. Entre ellos estaba Basilio Oporto, que aún vive en una de las casas de dos habitaciones de lo que fue el campamento minero de Siglo XX. “No pudieron movernos, resistimos”, señala orgulloso. Casi todos los mineros de esa época tenían una vivienda asegurada, lo que significó que en el momento de perder sus empleos también perdieron sus casas. La pulpería de la empresa, que proporcionaba alimentos a los mineros y sus familias, se cerró en el mismo momento en que lo hacían los servicios médicos y educativos que antes proporcionaba la COMIBOL. Se pusieron a disposición camiones para transportar a los mineros a otros lugares. Por último, en un intento de mover a los cuatrocientos mineros o más que se negaban a dejar la mina (muchos por razones ideológicas), en 1993 el gobierno les ofreció el equivalente a 1.000 dólares por año trabajado para que se retiren. “Fue salvaje” recuerda José Pimentel, entonces dirigente sindical minero nacional y más recientemente nombrado ministro de minas por el gobierno del MAS. Según Tomás Quiroz, ex dirigente sindical nacional y ahora alcalde de Llallagua, el pueblo aledaño a la mina, “Paz Estenssoro quería clausurar la industria

minera [...] pero nosotros logramos mantener una presencia aquí a través de las cooperativas". Sin embargo, el impacto no sólo lo sintieron los mineros y sus familias, sino la comunidad en su conjunto. Llallagua vio la disminución de su población a 20.000 habitantes, de los 35.000 que eran antes de la relocalización, y su comercio reducirse drásticamente por el cierre de la única industria que había llevado dinero al área. Las comunidades rurales del Norte de Potosí también vieron cómo desaparecía el mercado para su producción.

El cierre de la mayor parte del sector minero estatal condujo a la rápida expansión de la minería "cooperativizada". Antes, desde la década de 1960, operaban como cooperativas únicamente minas pequeñas representadas por la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN) en todo el país. En la periferia de la industria había también otros grupos de obreros (locatarios, lameros) que trabajaban las vetas que las organizaciones más grandes ya no estaban en condiciones de explotar, utilizando para ello tecnologías rudimentarias y con frecuencia trabajando en condiciones muy inseguras. Desde 1985, con excepción de las empresas grandes, todo el que quería seguir trabajando en el sector minero debía constituirse en cooperativa. Es así como tomaron el control de muchas de las minas abandonadas por COMIBOL, junto con la maquinaria disponible y las casas abandonadas por la fuerza laboral sindicalizada. Pero sin capital para invertir, la maquinaria pronto se averió o quedó inutilizada, y lo que quedaba de valor se vendió para ganar algún dinero. Como veremos, las cooperativas mineras solían serlo sólo nominalmente, puesto que, en general, eran organizaciones cuyos socios trabajan para sí mismos, por ganancias inmediatas, para el día y sin consideración de plazos más largos. Con todo, proporcionan un medio de vida básico en las áreas dejadas vacantes por el Estado, y muchos de los cooperativistas han mantenido una especie de doble existencia, combinando las actividades agrícolas con las mineras. Al igual que en el centro minero Siglo XX, no fue sino después de 1985 que las cooperativas de Potosí comenzaron a multiplicarse, aunque algunas datan de varias décadas atrás. Hay al menos cincuenta cooperativas que participan en la minería del Cerro Rico en busca de los últimos vestigios de su riqueza en plata, y emplean a alrededor de 15.000 trabajadores. En total son cuatro las federaciones de cooperativas en el departamento de Potosí: en el norte (Llallagua), centro (Potosí) y sudoeste (Uyuni), y en el sur (Atocha).

La minería privada se consolidó con el deceso del sector estatal. Tradicionalmente conocida como minería mediana, de hecho representa a las empresas más grandes de Bolivia, al igual que algunas de menor magnitud. El sector privado da cuenta de más del 60 por ciento de la producción,

pero emplea a menos del diez por ciento de la fuerza laboral. Representa, por tanto, a la porción altamente capitalizada de la industria. En cierto sentido, Bolivia ha visto el desarrollo de una industria minera dualista: un sector privado en el cual la productividad es muy alta, y un sector cooperativo donde es extremadamente baja. Muchas de las principales empresas de la minería privada se apropiaron de algunas minas de la COMIBOL donde los niveles del mineral eran todavía razonablemente elevados. Entre ellas se encontraban Sinchi Wayra (Glencore, antes COMSUR), Pan-American Silver (San Vicente) y Manquiri (San Bartolomé). Pero la empresa gigante del sector es Minera San Cristóbal S.A., que opera en el sudoeste de Potosí, a cargo de Sumitomo Corporation de Japón. San Cristóbal es una mina nueva, aunque ocupó el lugar de otra que la antecedió. Comenzó a trabajar en 1996, y la mina empezó a producir en 2007. Se ocupa principalmente de los depósitos de zinc-plata y plomo-plata, y desde que empezó a producir, la plata y el zinc pasaron a ser los dos productos de exportación minera más importantes para Bolivia. El estaño, sostén principal de la economía boliviana durante casi un siglo, está ahora en el cuarto lugar en orden de importancia. Con excepción de Minera San Cristóbal, la inversión privada en la industria minera boliviana ha sido escasa, especialmente si se compara con sus vecinos Chile y Perú. Según la Asociación Nacional de Mineros Medianos, el problema está en la falta de una perspectiva estable para el sector, y en el régimen impositivo: "Queremos reglas que brinden incentivos apropiados para la inversión —señala Gerardo Garrett de la Minera San Cristóbal, S.A.—, queremos garantías y seguridad legal". Pero incluso bajo el gobierno de Sánchez de Lozada y sus sucesores inmediatos, pese al enorme potencial geológico que posee el país, prácticamente no hubo inversiones.

Un cambio adicional en la estructura de la minería tuvo lugar más recientemente. Luego de su exclusión durante las dos décadas precedentes, a partir de 2006, con Evo Morales y el MAS, el sector público ha vuelto a ser protagonista. La resurrección de la COMIBOL ha devuelto al Estado el lugar que ocupaba en ese escenario: proyectista fundamental del sector, propietario de recursos importantes del subsuelo, socio de una serie de intereses del sector privado, promotor de la industrialización, y productor por derecho propio. En lo que se refiere a su papel como productor, hasta ahora su principal empresa minera está en Huanuni (departamento de Oruro), la única mina de estaño grande aún en funcionamiento.

Huanuni había sido privatizada y estaba en manos de una empresa británica, pero luego de una serie de quiebras financieras, en 2006 volvió al Estado.

Desde entonces, y luego de algunas inversiones fundamentales, en 2011 la producción de la mina se elevó a más del doble. Con la construcción de un nuevo ingenio en el lugar, la producción debería continuar incrementándose. Otra de las minas importantes de propiedad de la COMIBOL es Corocoro, en el departamento de La Paz, una de las pocas minas de producción de cobre de Bolivia. En junio de 2012, después de un intento por parte de los mineros cooperativistas de tomar el control de la mina, Colquiri (también en La Paz) volvió a nacionalizarse, aumentando así a tres el número de empresas mineras a cargo de la COMIBOL. Pero, el papel de la COMIBOL parece expandirse a nuevas áreas, particularmente en la producción de minerales no tradicionales y en su industrialización. Como Huanuni, la fundidora de Vinto (en las afueras de Oruro) ha retornado a la propiedad estatal y, en el momento de escribir este libro, la COMIBOL estaba tratando de resucitar el Complejo Metalúrgico Karachipampa, una fundidora de plata y plomo emplazada en las proximidades de la ciudad de Potosí. Este complejo terminó de construirse en la década de los 1980, pero nunca se puso en funcionamiento.

Actualmente Bolivia está a la espera de la aprobación de una nueva ley minera, diseñada para dotar de marco legal a la industria de acuerdo a la Constitución de 2009. Esto implicaría cambios en los contratos de la minería privada con el Estado, al igual que modificaciones en los impuestos. El gobierno de Morales ya ha elevado los impuestos que deben pagar las empresas privadas, con el incremento del impuesto a las utilidades, a fin de reflejar el aumento de los precios del mineral (37,5 por ciento), y ha reintroducido el pago de regalías sobre la producción. El tema de la tributación se había dejado para el final en las discusiones en torno a la ley minera; Gerardo Garrett, de Minera San Cristóbal, preveía una "gran batalla" sobre este tema. Antes del gobierno de Morales, la minería privada no había aportado mucho a las arcas públicas. Un punto de fricción respecto al impuesto fue la contribución de los mineros cooperativistas al Tesoro. Por lo menos hasta la fecha, las cooperativas prácticamente no pagan impuestos, y al parecer esto podría ser causa de futuras fricciones entre el gobierno y el gran número de mineros que trabajan en este sector.

El funcionamiento de las cooperativas

Como hemos visto, la amplia mayoría de los trabajadores del sector minero en Bolivia ahora pertenece a cooperativas. Éstas varían enormemente en tamaño. Una de las más grandes es la Cooperativa Minera Unificada, que está entre las que extraen los restos de mineral del Cerro Rico de Potosí. Tiene

3.000 asociados (que en la práctica son "propietarios" de la cooperativa) más otros 2.000 que trabajan como jornaleros y son contratados por el día. La mayoría de las cooperativas son mucho más pequeñas que ésta, y más precarias como entidades empresariales. Para establecerse como cooperativa uno debe contar al menos con diez asociados. Los "asociados" son mayormente operarios individuales que contratan y despiden a los jornaleros, en la medida que ellos (y el mercado) lo consideran conveniente.

En Potosí, en Siglo XX y en otros lugares, el número de cooperativas se ha ampliado inmensamente debido a la subida de los precios del mineral. "Brotaban como hongos", señala Tomás Quiroz, el alcalde de Llallagua que, al inicio del gobierno de Morales, fue el viceministro responsable de las cooperativas.

Las cooperativas operan por su cuenta, con escasa o ninguna supervisión externa, aunque se supone que deben obedecer sus propios estatutos. Sus miembros entregan a la cooperativa una proporción del valor del mineral que producen, a fin de cubrir los gastos administrativos y costos en los que podría tener que incurrir. Los mineros trabajan ya sea individualmente o en grupos (cuadrillas de hasta cien personas), pero, a diferencia de las empresas mineras formales, no trabajan con horarios fijos. Los socios individuales se presentan y abandonan la mina cuando quieren, pero en la práctica la mayoría trabaja largas horas en el subsuelo. En Siglo XX, por ejemplo, los mineros deben caminar hasta tres kilómetros antes de encontrar una veta susceptible de explotación, y recorrer la misma distancia de regreso, acarreando sobre sus espaldas el mineral obtenido. La remuneración depende de la cantidad (y calidad) de lo extraído, no del tiempo que han estado en el subsuelo. El grado hasta el cual generan dinero para sí mismos depende, al mismo tiempo, de la cantidad de roca que deben despejar dentro de la mina antes de lograr acceso a la veta. El tiempo que invierten en seguridad y en la búsqueda de nuevas vetas es trabajo no remunerado.

El grado de democracia y participación en la cooperativa varía ampliamente. En las cooperativas más institucionalizadas se celebran reuniones con cierta regularidad, aunque no necesariamente con una programación establecida. La transparencia en la administración de una cooperativa depende igualmente de si las asambleas se realizan regularmente y de si los dirigentes rinden cuentas. La cooperativa Multiactiva de Catavi, que procesa las colas y desmontes de Siglo XX, es una de las más institucionalizadas y una de las pocas que respeta los principios cooperativos. En opinión de Basilio Oporto, uno de sus fundadores, las reuniones se celebran regularmente en diferentes

niveles —reuniones de directores, ampliados y asambleas generales—, pero sólo cuando se requieren. "Nuestra organización es la mejor aquí [en Siglo XX] —señala—, imponemos un sistema de multas por infracciones y despedimos a los que roban [de la cooperativa]".

Dado que los precios del mineral se han elevado en años recientes, la suerte económica de las cooperativas ha mejorado, lo mismo que los sueldos que se pagan a los trabajadores por su producción. Los socios la venden a los intermediarios, y otros de la cadena de comercialización adquieren el mineral de éstos. En el extremo inicial de la cadena de comercialización están los rescatistas (intermediarios de pequeña escala), que compran a un precio que se aproxima al 50 por ciento del valor del mineral. La mayoría de los cooperativistas parece estar consciente de que los comerciantes tienden a engañarlos y darles menos de lo que deberían por su producción. Pero, a menos que puedan vender en conjunto y al por mayor, es difícil imponer condiciones más favorables. Según Artemio Mamani, presidente de la Federación Regional de Cooperativas Mineras del Norte de Potosí (FERECOMINORPO), "para la mayoría no hay alternativa sino vender a los intermediarios". Se han hecho intentos de utilizar las cooperativas para reunir la producción y luego realizar una venta directa, pero no ha resultado. "Para hacer eso es necesario contar con créditos, al menos un millón de bolivianos —dice Mamani— y hay quienes perderán (los rescatistas) y se oponen, por tanto hacen la vida difícil". En opinión de Benito Ramos Callisaya, ahora diputado nacional, que trabajó como minero en Potosí desde niño, "lo ideal sería que el Estado establezca una entidad para que compre el mineral de los cooperativistas". Bajo estas difíciles condiciones, al menos para los cooperativistas que trabajan en la ciudad de Potosí y sus alrededores, la implementación del proyecto Karachipampa sería de gran ayuda.

El problema más apremiante para el sector cooperativo es la falta crónica de inversión en las minas. Si bien algunas de las cooperativas mejor organizadas, como la Multiactiva, han podido invertir en maquinaria y vehículos para transportar el mineral, esto no ocurre con la gran mayoría de las cooperativas que vive del trabajo del día sin pensar mucho en el futuro. Las espantosas condiciones de trabajo en Siglo XX evidencian dramáticamente la falta de inversión, ya sea en maquinaria productiva o en salud y seguridad industrial. Como hemos visto, el tiempo en que se demora en instalar callapos o construir chimeneas para la ventilación no es un trabajo remunerado. "Prefieren no invertir", señala Benito Ramos. Según Quiroz, las cooperativistas prefieren gastar lo que ganan "en carros, motocicletas y viviendas", y no invierten

en el futuro de la mina. Ramos añade que "la seguridad industrial es nuestra mayor debilidad" y que son justamente los dirigentes de las cooperativas quienes deben "realizar verificaciones permanentes". En Siglo XX son comunes los accidentes industriales, y no sólo porque el equipo eléctrico defectuoso que se encuentra dentro de la mina fue instalado hace más de treinta años. Para Artemio Mamani de la FERECOMINORPO, el problema es que el mineral más fácilmente extraíble ya fue extraído y, por tanto, los mineros se ven obligados a trabajar en galerías cada vez más marginales y peligrosas. Muchas veces, la única forma de llegar a la veta es gateando a través de tramos estrechos prácticamente sin ventilación.

Finalmente, la viabilidad del sector cooperativo depende principalmente de los precios altos del mineral en los mercados internacionales. "Si los precios caen —dice Mamani— será otra vez como en 1984-1986". Gerardo Garrett de Minera San Cristóbal coincide: "Si caen los precios, ellas [las cooperativas] dejarán de existir. ¿Dónde encontrará un trabajo alternativo toda esta gente?".

Como resultado del auge en los precios del mineral, los niveles de vida de los cooperativistas parecen haber mejorado durante los últimos años. En 2003, por ejemplo, el precio de la plata estaba alrededor de cinco dólares la onza troy, precio que en los últimos años se ha elevado hasta 49 dólares. Consecuentemente, los salarios en la Cooperativa Unificada se han elevado. Benito Ramos, trabajador minero del Cerro Rico, señala que en 2012 se podía aspirar a un jornal de 120 bolivianos (alrededor de 17 dólares). En 2003-05, el jornal era de unos 40 bolivianos. En 1994, cuando los precios estaban en el nivel más bajo, el jornal llegó a 16 bolivianos. En la Cooperativa Multiactiva de Catavi, el salario promedio mensual fue de alrededor de 2.200 bolivianos (alrededor de 315 dólares) en 2012. "Hemos logrado mejorar un montón en cuanto a lo que pagamos", señala Basilio Oporto, refiriéndose a la elevación del siete por ciento en 2011. El incremento en los precios ha dado lugar, asimismo, a importantes aumentos en el número de miembros de las cooperativas mineras. El flujo de nuevos migrantes de áreas rurales a la localidad de Llallagua ha sido particularmente fuerte, con el surgimiento de nuevos barrios y con ellos de una mayor demanda de servicios básicos como electricidad, agua y alcantarillado. "Cuando los precios [de los minerales] suben, la población de áreas rurales viene a vivir en la ciudad —dice Quiroz, el alcalde de Llallagua—, el problema para nosotros es que demandan más de lo que contribuyen [en impuestos locales]". Como evidencia del aumento de la prosperidad, Quiroz menciona el marcado incremento en el monto de los ahorros en las cooperativas y de otras entidades de ahorro y crédito.

El ritmo de crecimiento urbano también es muy evidente en la ciudad de Potosí, donde repentinamente han surgido nuevos barrios en los últimos cinco años. Y, en general, tanto en Llallagua como en Potosí, el auge de los minerales ha dado paso a una gran expansión de la actividad comercial. Otro dato significativo de este auge, en el caso de Llallagua, es el aumento del número de estudiantes que se inscribe en la Universidad Siglo XX, creada en la década de 1980 por exigencia y gestión directa de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Al mismo tiempo, el mayor flujo de dinero ha tenido efectos negativos. Para Dora Villanueva, quien ha participado dinámicamente en actividades comunitarias en Potosí, ha habido un marcado aumento del alcoholismo, de la violencia intrafamiliar y la aparición de burdeles en la ciudad. Los problemas de alcoholismo son también comunes en Llallagua, cuya población joven es numerosa. A la pregunta de qué significa *Vivir Bien* para los mineros cooperativistas, Artemio Mamani respondió: "Significa trabajo, ganar dinero y poder comprar alimentos y bebida".

Nuestros entrevistados en Siglo XX y Potosí mencionaron las mejoras tangibles logradas por el gobierno del MAS desde 2006. En las elecciones de 2005 y 2009 Potosí fue uno de los departamentos donde la victoria del MAS fue abrumadora. Los trabajadores mineros, ya sea de cooperativas u otras empresas mineras, apoyaron masivamente a Morales y al MAS. La principal excepción fueron las cooperativas del centro y sur de Potosí, que tendieron a alinearse con partidos de derecha en las elecciones de 2005. "Nosotros, los cooperativistas, respaldábamos al MAS y al proceso de cambio —comenta Benito Ramos— y teníamos grandes esperanzas en Evo". En su primera administración, al menos al comienzo, Morales mostró su reconocimiento a los cooperativistas nombrando a uno de ellos, Walter Villarroel, como ministro de minería con un asiento en el gabinete. El papel de las cooperativas fue ratificado con la creación de un viceministerio dentro del ministerio del trabajo, un cargo que anteriormente ocupó Tomás Quiroz.

Además de los bonos que reciben sectores específicos de la población, los mineros se han beneficiado con obsequios del gobierno central. En Siglo XX, las principales cooperativas, entre ellas la Cooperativa 20 de Octubre y la Cooperativa Siglo XX, las dos más grandes, recibieron compresoras neumáticas móviles para mejorar el trabajo de perforación dentro de la mina. No a todas las cooperativas les parecieron útiles. Para la Cooperativa Multiactiva (que no trabaja en el subsuelo) una compresora no es útil. "Teníamos que haber pedido una volqueta", comentó Basilio Oporto. Igualmente, el gobierno

ha facilitado pequeños ingenios para así reducir la dependencia que tienen los mineros de los intermediarios y elevar el valor de lo que producen. En la práctica, sin embargo, esto no funcionó tan bien como se esperaba. La operación de un ingenio requiere conocimientos que los propios mineros no poseen. El ingenio perteneciente a la Cooperativa Siglo XX aún no había entrado en funcionamiento en el momento de escribir este trabajo.

El apoyo de las cooperativas mineras al gobierno se puso a prueba en 2012, año en que se esperaba la promulgación de la Ley de Minería. En el debate en torno a la elaboración de la ley, las cooperativas mineras y su organización nacional, FENCOMIN, se habían mostrado renuentes a ceder. No estaban de acuerdo con el pago de impuesto alguno y se resistían a participar en un régimen de contratos con la COMIBOL.

Sindicatos mineros

Ubicada entre Oruro y Llallagua, Huanuni es la mina de estaño más grande en funcionamiento hoy en Bolivia. A diferencia de Siglo XX y de muchos otros centros mineros que anteriormente eran parte del sector estatal, entre mediados y fines de la década de 1980 Huanuni evitó el cierre por la alta calidad del mineral que produce y por sus costos relativamente bajos. La mina ha sido considerada viable incluso con los bajos precios del estaño que imperaban en esos años en el mercado mundial. Actualmente es una empresa relativamente mecanizada —al menos comparada con la mayoría de las cooperativas mineras— y ha experimentado una expansión desde que volvió al sector estatal en 2006. Grandes camiones ingresan a la mina y, a una distancia de aproximadamente un kilómetro, descienden por un túnel en espiral hacia abajo, desde el cual las galerías se distribuyen en forma radial hacia los parajes de perforación. Si bien la maquinaria no es nada nueva —gran parte de ella tiene al menos treinta años— está lejos de las precarias condiciones de la mina de Siglo XX, distante a unos cuantos kilómetros.

Hasta 1987, en Huanuni trabajaban unos 2.500 mineros, todos ellos afiliados a la FSTMB. Como tal, era una de las minas sindicalizadas más importantes del país. Como en otros lugares, en los años que siguieron hubo varios intentos, por parte de los gobiernos de turno, de empujar a sus trabajadores a la "relocalización", utilizando incluso incentivos monetarios. Pero la mina se mantuvo abierta. Aunque las autoridades habían pensado en venderla, en marzo de 2000 fue transferida en un acuerdo de riesgo compartido, a una firma registrada en Inglaterra, Allied Deals PLC. De modo que Huanuni siguió en el sector público, al menos en teoría. Los miembros de la Federación, ya

bastante reducidos en número, se opusieron al trato. Las condiciones de la mina se deterioraron y los servicios de salud y educación, que anteriormente proporcionaba la COMIBOL, eran cosa del pasado. En 2002, en vísperas de las elecciones presidenciales, el sindicato se vinculó con el Comité Cívico de Oruro en defensa de la mina. Allied Deals y su sucesora RBG, ambas en bancarrota, fueron expulsadas de Bolivia, y la empresa intervenida judicialmente. Aunque algunos compañías privadas, entre ellas COMSUR de Sánchez de Lozada, pretendieron meter sus manos en Huanuni, a la larga —cuando el MAS asumió el gobierno— fue entregada en su integridad a la COMIBOL.

El papel de la fuerza laboral sindicalizada —a diferencia de las cooperativas que habían ocupado parte de la mina— recobró la atención pública en octubre de 2006. El número de cooperativistas se había incrementado de manera continua con la recuperación de los precios mundiales del estaño. En 2006 había 4.000 mineros cooperativistas en Huanuni frente a tan sólo 800 trabajadores sindicalizados. El conflicto surgió cuando los mineros cooperativistas quisieron apoderarse de las vetas que trabajaban los mineros sindicalizados. Dieciséis mineros perdieron la vida en el conflicto que estalló entre ambos bandos. Al final, el gobierno tuvo que responder contratando oficialmente a los 4.000 cooperativistas como trabajadores asalariados. Al mismo tiempo, Evo Morales reemplazó a Villarroel, el cooperativista que había asumido como ministro de minas. Tomó algún tiempo sanar las heridas, y el proceso de incorporación de los cooperativistas a la mina como trabajadores asalariados no fue fácil. "Los cooperativistas no creen en el sindicalismo", comenta Miguel Zubieta de Huanuni, antes secretario ejecutivo de la FSTMB y a quien, de todas maneras, la incorporación de los cooperativistas al régimen asalariado le parece irreversible.

Huanuni pudo absorber a los cooperativistas y seguir obteniendo beneficios por el elevado precio del estaño en los últimos años. El salario mínimo en la mina ha aumentado de manera considerable desde 2006, e incluye un bono que se paga como una parte proporcional de las utilidades. Según Zubieta, los aumentos salariales se autorizan únicamente cuando la empresa obtiene beneficios. "Nuestros salarios aumentan no por lo que diga el gobierno, sino en función de las ganancias que tiene la mina", explica. Indica además que no hubo aumento salarial en 2010 cuando el resto del sector público recibió un aumento de siete por ciento. "Nosotros somos parte de la vieja generación —señala—, ahora hay una nueva generación de dirigentes sindicales con una mentalidad diferente". Sin embargo, tanto el sindicato como el

directorio de la empresa —con sus dos representantes laborales— hoy están cumpliendo un importante rol en el desarrollo de una actitud responsable en la gestión estatal.

Los empleados del sector minero estatal, principalmente los de Huanuni, los de Corocoro y Colquiri, donde ha habido un proceso similar de incorporación de mineros cooperativistas, representan sólo una pequeña fracción de la fuerza laboral sindicalizada. La mayoría trabaja en la minería privada, donde las costumbres de negociación colectiva son muy diferentes. Según David Ramos, dirigente de la FSTMB, en 1997 había veinte sindicatos activos. Hoy este número se ha incrementado a setenta, y la cantidad de afiliados ha crecido bastante. El comité ejecutivo de la FSTMB, a su vez, está compuesto por treinta y ocho dirigentes mineros del sector privado y sólo catorce del sector público.

En la minería privada, la gerencia ejerce muchísimo más control sobre las relaciones industriales, como lo señala Zubieta: "En la minería privada, los sindicatos están dominados por los patrones", y si bien los salarios pueden ser más o menos altos, "no hay participación laboral en el manejo de la empresa". Es más, en algunos casos donde las empresas mineras modernas introducen nuevas formas de trabajo —veinte días laborables y siete con la familia, por ejemplo—, el campamento minero propiamente dicho está desapareciendo. Esto tiene efectos fundamentales en el clima de solidaridad que se genera dentro de las comunidades mineras, y probablemente también en la cohesión de la organización minera.

Industrialización

A diferencia del sector hidrocarburífero, la política de la administración de Morales hacia la minería no ha pretendido colocar a la minería privada bajo el control estatal, excepto si se ve obligado a ello (como en el caso de Colquiri) debido a las condiciones locales. Su política ha sido más bien la de ampliar la participación estatal a nuevos sectores y enfocarse en un mayor valor agregado a través de la industrialización. Esto último difícilmente puede considerarse una nueva política, pues es la que se había empleado durante los gobiernos de las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, contrasta con la falta de interés en la industrialización durante los gobiernos de las décadas de 1980 y 1990, todos ellos inspirados en los principios económicos neoliberales. Diversos proyectos de industrialización, por ser intensivos en capital, no contribuyen sustancialmente en la creación de empleos productivos, pero

prometen un valor agregado substancial en las exportaciones, un aumento de los ingresos estatales y, de esa manera, la generación de fondos para gastarlos en bienestar social.

Una serie de proyectos metalúrgicos, que datan del período de industrialización anterior, han sido resucitados y se les ha imprimido un nuevo dinamismo. Entre ellos el más importante corresponde a la recuperación de la planta fundidora de Vinto, cerca de Oruro. Ésta había sido adquirida por Sinchi Wayra, en algún momento fue de propiedad de Sánchez de Lozada, luego la compró Glencore y, en 2007, fue nuevamente nacionalizada. La Empresa Metalúrgica Vinto (así se llama la fundidora cuya planta tiene al menos cuarenta años) adquiere el estaño de Huanuni, de las empresas privadas y de un gran número de cooperativas, y agrega valor al mineral básico fundiendo los concentrados para luego exportarlos. La capacidad de esta fundidora debía incrementarse significativamente en 2012 con la instalación de un horno *Ausmelt*, ensamblado en Santa Cruz con ese propósito. El financiamiento para el nuevo horno provino del gobierno y debía ser pagado con el promisorio aumento de las ventas. Igualmente, el gobierno de Morales hizo esfuerzos por revivir el proyecto Karachipampa en Potosí, para fundir plomo y plata. Además, se proyectó la construcción de dos plantas hidrometalúrgicas en Oruro y Potosí para procesar zinc y plata. Esto permitirá que se refinen internamente otros minerales que actualmente se pierden por la exportación en masa de minerales para su procesamiento en el exterior.

Otro importante proyecto de industrialización es el que tendría que explotar reservas masivas de hierro en el Mutún, en el lejano sureste del departamento de Santa Cruz, próximo a la frontera con Brasil. Originalmente, la idea fue emprender el proyecto con una firma brasileña, pero luego se firmó un contrato con Jindal de la India para la explotación de la mitad de las reservas. Este contrato fue rescindido en 2012 debido a la falta de inversión de la sociedad matriz hindú. La segunda mitad de la reservas debía de ser desarrollada por la empresa estatal boliviana, la Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM). La idea no era solamente producir (y exportar) mineral de hierro —que actualmente Bolivia importa— sino producir acero para 2014, como fecha programada. El proyecto, sin embargo, enfrenta grandes dificultades, entre ellas el suministro de gas natural y el transporte del hierro y acero a mercados extranjeros. Para esto último, se ha pensado embarcar la producción en balsas gigantes utilizando el sistema fluvial Paraná–Río de la Plata. En el momento de escribir este libro aún no estaba clara cuál sería la eventual evolución de este importantísimo proyecto.

El desarrollo de la producción de litio y cloruro de potasio en los salares que se encuentran al sur de Oruro y oeste de Potosí, especialmente en el Salar de Uyuni, es otro de los proyectos de industrialización en marcha, y parece tener mejores perspectivas y mayores posibilidades. En su fase inicial, el proyecto de litio está siendo ejecutado únicamente por el Estado boliviano, con una planta piloto para la producción de carbonato de litio. Una vez concluida esta primera etapa, se instalaría una planta para industrializar el litio e incrementar su producción unas cincuenta veces hasta 2016. Finalmente, se ha previsto una tercera fase para producir cátodos de litio, el elemento esencial para la fabricación de las baterías de litio que se utilizan en automóviles eléctricos. El valor agregado en esta fase es muy grande, pues una tonelada de cátodos se vendería a unos 40.000 dólares (mientras que una tonelada de carbonato de litio está valuada en 4.500 dólares). Con ese fin se ha firmado un acuerdo con el consorcio coreano Kores Posco. Se calcula que Bolivia posee los depósitos más grandes del mundo de litio en la salmuera que yace debajo de la superficie del Salar de Uyuni. El litio también tiene un papel potencial en la fisión nuclear. Al mismo tiempo, los salares tienen enormes depósitos de cloruro de potasio. Éstos se están desarrollando conjuntamente con una empresa china que está dispuesta a explotar el enorme potencial que tiene la producción de fertilizantes. Pero el desarrollo del proyecto, tanto de litio como de cloruro de potasio, ha tomado más tiempo de lo esperado. Alberto Echazú, funcionario de COMIBOL encargado de evaporíticos (como se conoce esta rama de la minería), señala que "esto requerirá un montón de buena suerte, pues soportamos una burocracia de peso muerto y nos falta experiencia local, pero estamos aprendiendo rápido".

Conclusiones

El potencial minero en Bolivia es enorme pese a la falta crónica de inversión, debido a lo cual no se han identificado nuevas fuentes de mineral. Los intentos del gobierno de Morales de explotar nuevas reservas —litio en el oeste y mineral de hierro en el este— representan una de las primeras iniciativas para expandir las nuevas fuentes de riqueza mineral e industrializarlas. Estos esfuerzos deberían traer nuevas fuentes de ingresos al Estado, las cuales podrán entonces redistribuirse a la sociedad en su conjunto. La administración de Morales ha procurado resucitar la participación del Estado en la minería y especialmente en la metalurgia, pero las relaciones entre el Estado, la minería privada y las cooperativas siguen siendo de mutuo recelo.

Con todo, como con la industria del gas en el sureste de Bolivia, la minería moderna es altamente intensiva en capital y no proporciona trabajo para una población en rápida expansión. Las nuevas iniciativas mineras implican pocos empleos: la fuerza laboral en Minera San Cristóbal, que de lejos es la más grande en términos de producción, tiene sólo 600 empleados, en tanto que la producción de litio en el Salar de Uyuni ha logrado emplear a sólo 150 personas cuando este libro se escribía. El mayor porcentaje del empleo en la industria minera está en el sector cooperativo, donde la producción es baja. En 2012 había un estimado de 80.000 a 100.000 cooperativistas. Como hemos visto, la industria minera boliviana experimenta una suerte de dualismo: un sector moderno mecanizado que explica la proporción leonina de la producción y exportaciones, junto a un sector cooperativo de mano de obra intensiva, que da cuenta de la mayor parte del empleo generado en el sector, pero que es altamente vulnerable a las caídas del precio en el mercado de minerales. Los precios altos en años recientes han dado lugar a la creación de más empleos, pero una caída repentina podría tener consecuencias desastrosas.

El sector cooperativo ha logrado considerable poder político en la administración de Morales, pues brinda una importante fuente de apoyo al gobierno. En él participan alrededor de 100.000 personas, principalmente jóvenes, y esta cifra supera enormemente a los mineros sindicalizados, tanto en el sector público como en el privado. Empero, el apoyo de los cooperativistas no es incondicional, son actores políticos firmes en defensa de lo que perciben como sus propios intereses, los cuales son esencialmente de corto plazo y con muchas carencias en cuanto a una visión de futuro. Aunque las cooperativas mineras emplean a gran número de trabajadores, no les permiten sindicalizarse. Tampoco pagan impuestos ni (en la mayoría de los casos) invierten para incrementar su potencial de producción. De hecho, como hemos podido ver, se enfrentaron a los mineros sindicalizados compitiendo por el control de vetas de mineral estratégicamente importantes. Para David Ramos, de la FSTMB, los socios del movimiento cooperativo representan a la "nueva burguesía criolla" de la industria minera, es decir que poseen muchas de las características de la minería privada.

El ejemplo de Huanuni, donde los cooperativistas han sido absorbidos por la fuerza laboral sindicalizada (y como resultado de ello vieron mejorar sus niveles de vida) ha sido imitado en Colquiri. Un papel mayor para la COMIBOL proporcionaría más estabilidad de empleo en la industria, pero tampoco la COMIBOL es inmune a los caprichos del mercado

internacional. El gobierno de Morales ha presenciado una recuperación en la fuerza del sector sindicalizado de la industria, aunque todavía débil. Sin embargo, la FSTMB está lejos de recuperar su anterior papel de liderazgo entre los movimientos sociales. Los afiliados de la minería privada a la FSTMB son mucho más numerosos que los del sector estatal y, por tanto, las fisuras en la organización laboral se mantienen.

Entretanto, los incrementos en los impuestos —por muchos años la minería pagó muy poco al Tesoro— al menos ayudarían a socializar algunos de los beneficios de esta industria. Para la minería privada, sin embargo, de la misma manera que para los cooperativistas, tales incrementos eran un anatema. A medida que, en 2013, el debate en torno a la nueva Ley Minera llegaba a su punto culminante, parecía improbable que los empresarios, trabajadores y el Estado llegarían a un consenso respecto a las discrepancias en torno a los roles y responsabilidades de las empresas mineras, y especialmente respecto al pago de impuestos.

VI

De la coca y los cocaleros

Situada en la carretera principal del Chapare, que conecta las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba, Shinahota es un municipio de aspecto algo descuidado. Enormes camiones pasan rugiendo por esta ruta que conecta comercialmente a los pueblos y ciudades del Oriente con los de los valles y tierras altas del Occidente. Se encuentra, por tanto, en una ubicación estratégica. Pese a su apariencia, es una localidad con evidentes signos de prosperidad. Los jóvenes se dejan sentir por el rugido de sus motocicletas importadas de China. En la vía central se ven grandes y potentes *jeeps* estacionados, muchos de ellos sin placas. Las antenas parabólicas que brotan de los techos de cada una de las edificaciones indican que su población está permanentemente conectada con el mundo exterior. Su poder adquisitivo es tal, que a esta parte del Chapare llegan comerciantes desde Santa Cruz (distante a 300 kilómetros) para vender sus mercancías en la feria dominical. Es una localidad que ha crecido rápidamente desde la década de 1980, cuando Shinahota estaba formada por unas cuantas chozas apostadas a lo largo de la carretera. El origen principal de la prosperidad de esta zona es la hoja de coca.

A dos kilómetros de Shinahota, por carretera, se encuentra Lauca Ñ. Saliendo de las húmedas plantaciones de plátano, en un sendero lleno de huecos, sobresale un gran edificio de tres pisos, pintado de color anaranjado y con los reflectantes vidrios polarizados que están tan de moda en la Bolivia de hoy. Se trata de las oficinas centrales de las seis federaciones del Trópico de Cochabamba, cuyo presidente es Evo Morales y donde fue elegido como candidato presidencial por su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS). El edificio también alberga las oficinas y estudio de Radio Kawsachun Coca (Viva la Coca), que transmite para toda la región del Chapare y cuyo lema es "la voz de la revolución democrática y cultural". Junto a la radio se encuentra un espacio parecido a un hangar, cubierto por un techo de calamina corrugada en forma de semicírculo, que se utiliza con diversos propósitos. En el momento de nuestro arribo, allí se celebraba una importante reunión.

En esa especie de hangar se encontraban reunidos alrededor de mil delegados de toda la región, en un ampliado de emergencia. Habían acudido desde lugares de hasta 80 kilómetros de distancia, avanzando con dificultad desde la carretera principal y resguardándose de la torrencial lluvia con plásticos a modo de paraguas. Días antes, las ventanas de las oficinas de la Federación del Trópico de Cochabamba (una de las seis y de la cual procede Morales), en la ciudad de Cochabamba, habían sido rotas por piedras arrojadas desde la calle por estudiantes de medicina que apoyaban a los médicos que en ese momento estaban en huelga. La asamblea habría de durar todo un día. Los delegados de cada una de las seis federaciones escucharían atentamente a sus dirigentes para después votar a favor de la mejor manera de actuar frente a la huelga de los médicos y responder a la agresión de los estudiantes de medicina. Decidieron protagonizar una gran manifestación por las calles de Cochabamba, para recordarle a la opinión local su determinación de apoyar a su presidente y gobierno. Los productores de coca constituyen una fuerza que está muy presente tanto localmente como en todo el país.

Los cocaleros del Chapare ocupan un lugar muy especial en la política de la Bolivia de Evo Morales. El presidente del país es al mismo tiempo el líder de su organización a quien le piden cuentas de lo que sucede en el gobierno. Están muy bien organizados y, como quedó demostrado en la reunión que presenciamos en Lauca Ñ, los dirigentes de las seis federaciones tienen una relación directa, constante y fluida con sus miembros de base. Su modelo de organización ha sido adaptado de los patrones tradicionales de sindicalismo agrario en Bolivia, pero con una sólida dosis de experiencia en política militante derivada de los mineros del país y su práctica sindical. Algunos mineros se asentaron en el Chapare en la década de 1980, cuando cesaron las operaciones de las minas, aunque la organización de los mineros ya se había irradiado durante mucho tiempo tanto en los sindicatos rurales del Chapare como de otros lugares. Las federaciones cocaleras son organizaciones poderosas en la región, e influyen de manera directa en la distribución de la tenencia de tierras entre sus miembros. Es imposible tener tierra o ser productor de coca sin ser miembro del sindicato. Como se ha demostrado en reiterados eventos electorales, es un bastión del MAS, donde la participación en las elecciones es muy alta y la preferencia por el partido gobernante y su candidatos es prácticamente universal. A diferencia de otras partes de Bolivia, no es un lugar donde se escuchen muchas críticas al gobierno de Evo Morales.

La guerra contra la coca

Si bien la coca se ha cultivado en Bolivia y otros países andinos desde tiempos inmemoriales, los intentos de controlar su producción comenzaron de veras en la década de 1980. Con el inicio del consumo masivo de cocaína como droga recreativa en los países desarrollados (particularmente en los Estados Unidos), la década de 1970 vio crecer mafias de narcotráfico en Bolivia y especialmente en Santa Cruz. El surgimiento de lujosos barrios, como Equipetrol, en esa ciudad, era testimonio de la riqueza acumulada en ese tiempo por el narcotráfico durante la dictadura de Banzer (1971-78) y después. El rápido aumento en el número de edificios de gran altura en la ciudad de La Paz también era un síntoma, al menos en parte, de la necesidad de lavar el dinero generado por la naciente industria de la cocaína. En el ámbito internacional, Bolivia adquirió notoriedad por el "golpe de la cocaína" en 1980, cuando un grupo de oficiales del ejército, confabulados con intereses de la droga de Santa Cruz y otros lugares, arrebató el poder y depuso al gobierno civil interino de Lidia Gueiler, la primera mujer que asumía la presidencia en Bolivia. El golpe de García Meza, junto a la oferta del "rey de la cocaína", Roberto Suárez, de pagar la deuda externa de Bolivia con su fortuna personal, despertó la atención de la administración de Washington. En vez de la propagación del comunismo internacional —idea fija en la política de Estados Unidos hacia Bolivia desde 1952— las drogas pasaron a ser el tema imperante en las relaciones bilaterales.

La coca se cultivaba tradicionalmente en los Yungas, valles de laderas escarpadas que descienden desde los Andes del departamento de La Paz hacia las tierras bajas de la selva amazónica. Su uso primordial era el masticado de la hoja (conocido en Bolivia como *acullico* o *pijcheo* [del quechua *pikchuy*]), practicado para evitar los efectos del hambre y la fatiga, pero también como elemento importante en los rituales culturales y religiosos tradicionales. Su comercio entre los Yungas y el Altiplano se remonta a la época precolombina. Hoy, las áreas más sobresalientes de cultivo están en los pueblos circundantes a Coroico, Coripata, Chulumani e Irupana y, algo más hacia el norte, alrededor de La Asunta. Su expansión en el Chapare como fuente de abastecimiento data de la década de 1970, y tiene su origen en el aumento de la demanda de droga, por una parte, y en un flujo masivo de trabajadores agrícolas y otros de las tierras altas bolivianas, en virtud de programas de colonización auspiciados por el gobierno, por otra. Esta zona se hizo accesible primero para colonización y por ende para el cultivo de coca, debido a la construcción de una carretera (en la década de 1960) que conecta la ciudad de Cochabamba

con Villa Tunari en el Trópico. Irónicamente, la carretera había sido diseñada y financiada por USAID, la agencia de los Estados Unidos para el desarrollo. El área de producción de coca se extiende de oeste a este, desde la línea fronteriza con el departamento del Beni al oeste, a través de Cochabamba y hasta la franja limítrofe del departamento de Santa Cruz en el este.

La "guerra contra la coca" se inició de manera poco metódica con la ayuda estadounidense, y se enfocó en la capacitación de cuadros del ejército para progresivamente erradicar las plantaciones de coca. Al mismo tiempo, pretendía proporcionar incentivos monetarios y otros para los programas de desarrollo alternativo por medio de la sustitución de cultivos. Pero, en la práctica, el método de incentivo y amenaza en el cultivo de coca no tuvo mucho impacto. Los programas de sustitución, impulsados igualmente por la Unión Europea, no lograron poner freno a un número cada vez mayor de hectáreas con plantaciones de coca. Para los agricultores-colonizadores asentados en el Chapare, la coca tenía considerables ventajas sobre otros cultivos. Los precios de la hoja, en general, estaban bastante por encima del precio de los cultivos alternativos (como café o cítricos). La coca resultó ser una planta muy fuerte y resistente a muchas de las plagas que afectan a otros cultivos tropicales y, puesto que podía cosecharse tres o cuatro veces al año (e inclusive cinco en algunos lugares), era una fuente continua de ingresos para quienes la producían. Evidentemente, los cocaleros del Chapare cultivaban otros productos para su propio consumo y para venderlos en el mercado, pero a medida que avanzaban los años, y ya en la década de 1980, la coca pasó a ser la fuente principal de ingresos familiares en el área.

La militarización de la región del Chapare, destinada a imponer los programas de erradicación, se intensificó a lo largo de la década de 1990. Llegó a su punto máximo durante la segunda presidencia de Banzer (1997-2001), con la aplicación de la draconiana Ley 1008 (aprobada en 1988) y la proclamación de la política de "coca cero". Secundado e instigado por la embajada de los Estados Unidos en La Paz, Banzer y sus asesores iniciaron la erradicación total de la coca en Bolivia. Por cierto, prometieron erradicar la producción de coca en sólo cinco años. El método inicialmente aplicado, el de "la zanahoria y el garrote", pasó a ser simplemente el del "garrote". La "guerra contra las drogas" en Bolivia y otros países productores pretendía priorizar la eliminación de la materia prima para la fabricación de cocaína desde su fuente, la planta de coca. En ese sentido, la guerra se transformó en una guerra ya no contra la coca, sino en contra de quienes la producían. Como describiera Juanita Ancieta, la coordinadora de las seis federaciones cocaleras

del Chapare, "la política del imperio, los Estados Unidos, no buscaba sólo eliminar la coca, sino también a los cocaleros".

La erradicación forzosa de la coca llevó a los productores a una confrontación directa con el Estado, y particularmente con el ejército, al que acusaron de implementar la política de "coca cero". En palabras de Asterio Romero, en esa época dirigente cocalero (y en el momento de entrevistarlo funcionario de alto nivel en el gobierno regional del departamento de Cochabamba), fue la "represión lo que acabó fortaleciéndonos [...] cuanto más trataban de eliminarnos, más fuertes nos hacíamos". Leonilda Zurita, una dirigente cocalera que habría de convertirse en una figura de alto nivel del MAS, relataba cómo "pasábamos meses en bloqueos, luchando por nuestros derechos [...] enfrentamos al ejército, a los helicópteros que nos disparaban desde el aire [...] pero pudimos resistir la erradicación de la coca". Mario Castillo, que desde su nativa Chuquisaca migró al Chapare a fines de la década de 1980, recordaba que el ejército y la policía "no nos respetaba como personas o nuestros derechos humanos". Relata cómo eran periódicamente objeto de abusos y violaciones:

> No respetaban ni siquiera a las personas más respetables; no era buena idea ir por ahí con buena ropa o una bicicleta nueva porque dirían que seguro somos narcotraficantes, y muchas veces acababan robando tus cosas.

La organización política de los cocaleros fue, por tanto, reforzada por su experiencia de lucha en oposición a la "guerra contra la coca". Dirigentes particularmente activos y fuertes como Evo Morales, ascendieron a cargos de liderazgo según los escalafones del movimiento sindical. Para Romero, la lucha ayudó a forjar la unidad entre dirigentes y bases: "[Los dirigentes] toman decisiones junto con las bases [...] pero es vital fortalecer la participación a nivel de base en la toma de decisiones, y así contrarrestar cualquier debilidad de la dirigencia". La resistencia a las políticas de erradicación de la coca involucró asimismo a mujeres, y ayudó a desentrañar y poner en cuestión la tendencia a la dominación por parte de los hombres en el escenario político. Elizabeth Yucra, una dirigente de la Federación Tupac Katari en el Chapare, recuerda: "Antes nos perseguían constantemente, pero como mujeres estábamos siempre al frente en los bloqueos". Para Faustina Casillas, miembro del comité ejecutivo de la Federación del Trópico de Cochabamba, la resistencia cocalera era una "lucha permanente en los sucesivos gobiernos [...] Hemos experimentado muy personalmente

lo que conlleva la vida sindical". En parte por el creciente poder del MAS en la política nacional —después de las elecciones de 2002 pasó a ser la segunda agrupación partidaria en el Congreso—, la intensidad del programa "coca cero" comenzó a decaer, especialmente después de la renuncia de Banzer por enfermedad en 2001. También vale la pena observar que, de triunfar la política de "coca cero" en Bolivia, esto significaría también "cero asistencia" por parte de los Estados Unidos. Se requería, por lo tanto, algo de coca para mantener el flujo de fondos. Como presidente de la Federación del Trópico de Cochabamba, Evo Morales se convirtió en una figura política nacional; pudo utilizar su poder de negociación para obligar al gobierno a abandonar su ofensiva militar. En consecuencia, el respeto a los derechos humanos en el Chapare se recuperó paulatinamente.

El papel cumplido por las federaciones del Chapare tuvo un impacto importante en el grado de politización de los cocaleros. En muchos sentidos, surgieron como una nueva vanguardia, de la misma manera que los mineros antes de 1985. "Actuamos como una escuela, e incluso como una universidad", destaca Segundina Orellana, una dirigente de los cocaleros de Mariscal Sucre B y una figura clave dentro de la Federación del Trópico de Cochabamba: "La Federación hace su propio trabajo educativo [...] estamos fortaleciendo nuestra organización cada día que pasa". El MAS surgió como "instrumento político" de los cocaleros a fines de la década de 1990, al reconocer que, como movimiento social, tenía que luchar tanto en el terreno político como en el sindical agrario.

Las comunicaciones, especialmente la radio, cumplieron un papel crucial facilitando la coordinación, en todo el Chapare, entre las diversas federaciones y entre los dirigentes y las bases que los apoyaban. En una visita previa a la región, en 2004, pudimos comprobar lo vulnerables que eran las estaciones de radio ante cualquier ataque. Radio Soberanía, una emisora ubicada en las afueras de Villa Tunari, había sido blanco de reiterados asaltos por parte del ejército. Hoy, Radio Kawsachun Coca, desde sus deslumbrantes oficinas en Lauca Ñ, emite para toda la región del Chapare, para los 50.000 o más cocaleros, al igual que para los habitantes de los centros urbanos en rápido desarrollo como Shinahota, Chimoré y Villa Tunari. "Reflejamos la voz de los dirigentes y bases de los cocaleros, ofreciéndoles medios para hacer escuchar sus puntos de vista", señala José Luis Colque, gerente de la radio durante los últimos cuatro años. Para Israel Barrenechea, que tres años antes se había trasladado de La Paz para trabajar como locutor de radio y desde entonces ha logrado conocer íntimamente la región, "la radio es un instrumento social

de organización y movilización". El teléfono móvil también desempeñó un importante papel en las comunicaciones en años recientes.

Otro importante ingrediente en la organización de los cocaleros es el vínculo entre las federaciones y el gobierno local. Además de la presencia de las seis federaciones, la región está dividida en cinco municipios. Desde fines de la década de 1990, todos ellos han estado controlados por el MAS. Con el aumento en los presupuestos de las municipalidades, en general por el dinero recaudado de impuestos por la producción de gas (el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH), los servicios han mejorado bastante al menos en áreas urbanas, alentando a algunos productores de coca a abrir tiendas en su "segundo hogar", es decir, en los centros poblados cercanos.

Tendencias en la producción de coca

El cálculo de cuánta coca se produce anualmente está cargado de dificultades. La coca con frecuencia se cultiva en parcelas muy pequeñas bajo la sombra de otra vegetación, de manera que las plantaciones no estén a la vista para la fotografía aérea. Además, muchas veces se cultiva en laderas muy escarpadas. La fotografía aérea tampoco puede dar cuenta de las grandes variaciones en el rendimiento entre un área y otra, y se requieren, por tanto, otras formas de medición en el lugar mismo. La fuente probablemente más confiable de la medición de los cultivos de coca se encuentra en la información que difunde anualmente la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés). El gobierno de los Estados Unidos publica, asimismo, cifras anuales, como parte de su supervisión del cumplimiento de la "guerra contra las drogas" en los diferentes países del mundo. Estas cifras varían considerablemente respecto a las de la ONU, y se han utilizado en los últimos años para justificar la calificación de "fracaso demostrable" de Bolivia, junto con Venezuela y Birmania, en la colaboración de estos países con la política mundial de los Estados Unidos contra las drogas. Las dificultades para cuantificar la producción son reconocidas por la UNODC en el Informe Mundial sobre Drogas que publica anualmente, pero ese informe al menos permite una aproximación útil para medir las tendencias en el tiempo.

Un punto de partida para estimar el cultivo de coca es el número de hectáreas plantadas con coca. Las cifras de la ONU son indicativas de un importante descenso de las plantaciones en Bolivia a fines de la década de 1990, como resultado de la política "coca cero" del gobierno de Banzer. Tal descenso quedó interrumpido durante los primeros años del nuevo milenio, y desde

entonces el número de hectáreas plantadas ha aumentado, aunque no de manera radical. En 2006, año en que Evo Morales asumió la presidencia, había 27.500 hectáreas con plantaciones de coca. En 2010 estas aumentaron a 31.000; posteriormente, en 2011, esta superficie era de 27.200 hectáreas: una importante disminución. En contraste con Bolivia, la superficie cultivada con coca en el vecino Perú se elevó considerablemente más rápido en ese período, pero este país (que ha mantenido una posición menos crítica hacia Washington y las políticas de los Estados Unidos) evitó el oprobio vertido sobre Bolivia. Del número total de hectáreas de coca plantadas en Bolivia, alrededor de dos tercios correspondían a la región de los Yungas de La Paz, el tercio restante al Chapare.

Los rendimientos de la coca son aún más complicados de cuantificar que las plantaciones. Estos varían en función de la altitud. Así, los rendimientos más altos registrados corresponden a los distritos que se encuentran entre los 300 y 1.000 metros sobre el nivel del mar. En Bolivia, la mayor parte de la coca es cultivada a altitudes de 1.000 y 2.000 msnm. En el Chapare, cuya altitud, en gran parte de su territorio, es bastante inferior a la de los distritos productores de coca de La Paz, los rendimientos en general son superiores. En líneas generales, el potencial productivo de las dos áreas es similar, aunque el número de hectáreas plantadas en los Yungas es mucho mayor. De acuerdo a un cálculo realizado en 2005, ambas regiones tenían un potencial productivo de 27.000 a 28.000 toneladas métricas de hoja de coca. Del total, una proporción mayor de hoja seca de los Yungas, respecto a la del Chapare, se vende en el mercado autorizado. Habitualmente, la coca de los Yungas abastece a una porción más grande del mercado doméstico que la coca del Chapare, donde se supone que una proporción mayor se utiliza para la fabricación de cocaína. Mientras en los Yungas la coca se cultiva principalmente en terrazas de las estribaciones andinas, en el Chapare las plantaciones son relativamente planas. En general, éstas requieren menos atención y son más fáciles de cosechar. La calidad también varía. La coca de los Yungas tiene mucha más demanda para uso tradicional (*acullico*).

La política pública sobre el cultivo de coca en Bolivia experimentó un giro significativo en los primeros cinco años del nuevo milenio. Con la creciente importancia del MAS como fuerza política en el ámbito nacional —especialmente después de las elecciones de 2002— la política de erradicación "coca cero" fue en gran parte abandonada en favor de otra más permisiva. El número de hectáreas erradicadas cada año se redujo de un máximo de 15.000 en 1999 a 6.000 hectáreas en 2005. Al asumir la presidencia en 2006, el

gobierno de Morales optó por una política que permite a cada familia el cultivo de un "cato" de coca. El cato es un área de 1.600 metros cuadrados, generalmente cuadrada (40 metros por 40 metros), aproximadamente del tamaño de una cancha de basquetbol. El incumplimiento de estas restricciones da lugar a sanciones, que impone una de las federaciones locales de cocaleros e incluye hasta el despojo de la tierra. Como observara Leonilda Zurita, "el respeto del sistema de cato es ejercitado a través de control social; nos movilizamos con este fin". Por su parte, Faustina Casilla reconoce que la limitación al cato no es del todo aceptada, pero tiene la virtud de situar a todos los cocaleros en pie de igualdad: "Antes, algunos cocaleros tenían parcelas más grandes de tierra [destinadas a la coca], ahora los que cultivan más corren el riesgo de perder su cato".

Las restricciones a la producción de coca tienden a aplicarse más en el Chapare que en los Yungas, donde la erradicación siempre fue más difícil de llevar a cabo, pero también porque la coca se vendía esencialmente en el mercado local para el *acullico* y propósitos afines. Aun si la política del cato no habría provocado la reducción del número de hectáreas plantadas con coca en el Chapare, ciertamente ha contribuido a frenar su incremento. En los últimos años, las superficies plantadas con coca en los Yungas, en general, han aumentado más rápidamente que en el Chapare, donde en 2010 se registró una disminución. Los esfuerzos de erradicación, entretanto, se han mantenido (aunque a un nivel muy inferior que en la década de 1990), ya que estuvieron abocados a reducir la producción de coca en áreas como los parques nacionales, donde de hecho está prohibida. En 2011, el área erradicada aumentó a 10.000 hectáreas, casi tanto como en todo el Perú ese mismo año.

El impacto de la producción de coca en la economía local tampoco es fácil de calcular. Los precios que se pagan por la coca boliviana —ya sea en mercados oficiales o clandestinos— se han elevado un poco en los últimos años. El programa "coca cero" provocó un alza importante (de 1,2 dólares por kilo en 1995 a 5,7 en 2000), pero una vez que cesó la erradicación no hubo retorno al precio inicial. Los precios declinaron un poco entre 2004 y 2007, pero han venido aumentando nuevamente desde entonces, lo cual refleja, en parte, una marcada declinación de las plantaciones en Colombia. Según la UNODC, el precio promedio para la coca del Chapare en 2010 era de 5,8 dólares por kilo. La ONU estima que la producción de coca en 2010 tenía un valor de alrededor de 310 millones de dólares o 1,7 por ciento del PIB.

Si los datos sobre el cultivo de coca son problemáticos, lo son mucho más respecto a la producción de cocaína en Bolivia. La UNODC, al igual que otras entidades opina que el aumento en la fabricación de cocaína se debe en gran parte a que la restricción aplicada en Colombia en años recientes ha obligado a los fabricantes y traficantes a desplazarse hacia el sur e ingresar en el Perú y Bolivia; señala también que posee evidencia de que los niveles de eficacia en la producción de cocaína se han incrementado debido a esta situación: ahora hace falta menos coca para producir una cantidad dada de cocaína. Las estimaciones de las cantidades de hoja de coca seca disponible para la producción de cocaína se elevaron de manera substancial en ambos países entre 2005 y 2010 —en el Perú de 97.000 toneladas métricas a 120.500, y en Bolivia de 28.200 toneladas métricas a 40.200— aunque esto no es constancia de su utilización con ese propósito. Las estimaciones de la fabricación de cocaína pura también escalaron en el caso de Bolivia, de 80 toneladas métricas a 113 entre 2005 y 2008. Es preciso enfatizar que tales cifras son poco más que estimaciones muy aproximadas. Como cabe esperar, los cocaleros son reacios a comentar sobre las actividades de compradores ilícitos pertenecientes al narcotráfico. "Por supuesto que hay algunas personas acerca de quienes se dice que están involucradas en el narcotráfico", señala Israel Barrenechea de Radio Kawsachun Coca, "pero no es del todo obvio de quienes se trata". En los últimos años, y a menudo, se informa de nuevas áreas de producción de cocaína en comunidades de las tierras altas, parques nacionales y ciudades intermedias.

Entretanto, la política en Bolivia ha pasado de enfocarse en la erradicación de la coca a refrenar de manera efectiva la fabricación y tráfico de cocaína. Las cifras que las autoridades bolivianas han dado a conocer sugieren que estos esfuerzos han dado ciertos frutos. Las incautaciones de pasta básica de cocaína de las que se tiene información, por ejemplo, se han incrementado de 12 toneladas métricas en 2006 a 25,7 en 2010, un incremento del 17 por ciento por año. Las cifras correspondientes a incautaciones de cocaína pura aumentaron de 1,3 toneladas métricas a 3,4 en el mismo período. Del mismo modo, la destrucción de fábricas de cocaína sobre las que se tiene información, lo cual incluye los pozos de maceración, también ha aumentado de manera sustancial durante este período. En octubre de 2012, el gobierno condujo una serie de medidas drásticas sobre la fabricación de pasta básica de cocaína tanto en Yapacaní (Santa Cruz) como en Challapata en el Altiplano. Como consecuencia, los precios de la coca descendieron drásticamente y los productores no estaban en condiciones de encontrar compradores alternativos.

Ahora, sólo un porcentaje relativamente pequeño de la producción boliviana de cocaína va a los Estados Unidos, pues Europa Occidental ha surgido como su principal destinatario. Gran parte de ella es embarcada vía Brasil. Bolivia es, asimismo, una ruta de tránsito para la cocaína procedente de Perú dirigida al mercado europeo. En 2011, Bolivia firmó un acuerdo con Brasil para fortalecer los controles a los flujos de cocaína a través de (o hacia) Brasil.

Niveles de vida en el Chapare

Una menor presión para erradicar la coca, combinada con mejores precios por la hoja, parece haber dado paso a una significativa mejora en los niveles de vida para la mayor parte de la población en el Chapare. Las personas comentan que sus ingresos son de 1.000 a 2.000 bolivianos (entre 145 y 290 dólares) por mes. Para Segundina Orellana, de Mariscal Sucre B, las condiciones de vida eran extremadamente duras durante el período del programa "coca cero". "Teníamos apenas lo justo para sobrevivir, gracias a la coca hemos podido mejorar la economía de la familia". Aunque admite que una parcela más pequeña de coca (el cato) ha tenido cierto nivel de impacto negativo en los niveles de vida, Faustina Casilla piensa que esto ha sido contrarrestado por los precios más elevados de la coca en los últimos años. Destaca, asimismo, que la coca de ninguna manera es el único cultivo en el Chapare, y que prácticamente todas las familias cultivan arroz, yuca y maíz, al igual que cítricos y piña. "El problema es que no hay mucho mercado para estos productos, y necesitamos ayuda del gobierno para generar otras formas de producción", añade. Por su parte, José Luis Colque, el ya mencionado gerente de Radio Kawsachun Coca, ha visto que la población se ha beneficiado materialmente en los últimos años, y no sólo gasta su dinero en automóviles y cosas parecidas, sino en mejorar sus hogares. El ritmo de la urbanización es notable en el Chapare, cada vez más gente vive en las localidades urbanas. Lugares como Shinahota y Chimoré, que antes eran asentamientos precarios y pobres, han crecido rápidamente y ostentan nuevos edificios construidos con ladrillo y cemento. Colque observa que "hace diez años la mayor parte de la población vivía en casuchas de madera, ahora se puede ver bastantes edificios de tres e incluso cuatro pisos". Al mismo tiempo, hubo mejoras en los servicios de salud y educación en la zona que hasta hace poco simplemente no existían.

Pero el cambio más importante para quienes entrevistamos, no estaba tanto en las mejoras materiales en los niveles de vida como en el clima de paz y tranquilidad que sobrevinieron con el cese de la militarización y la

erradicación forzosa. Faustina Casilla, nacida y criada a unos 75 kilómetros de Villa Tunari e hija de un dirigente, recuerda que el clima de inseguridad física se combinaba con los problemas económicos causados por la política de "coca cero". "Estábamos en una lucha permanente bajo una sucesión de gobiernos", recuerda, "vivíamos en un estado de zozobra". Elizabeth Yucra de la Federación Tupaj Katari, recuerda: "Antes éramos constantemente perseguidos [...] sufrimos épocas de gran terror". El logro de la unidad en la organización ha sido clave para estos avances —tanto en ingresos como en el ambiente en general— según nuestros entrevistados. Faustina señala que "aquí estamos organizados, pero no es igual en todas partes [...] tenemos que consolidar la unidad entre nosotros para así tener una sola voz en todo el país".

Otro cambio notable en el Chapare y en otras partes de Bolivia es haber conseguido derechos para quienes antes no poseían ninguno. Esto es especialmente evidente en el caso de las mujeres. "La Constitución garantiza los derechos de las mujeres —afirma Elizabeth Yucra— hemos conseguido igualdad de género y como mujeres ahora ocupamos cargos en la vida pública". El papel de las mujeres dentro de los movimientos sociales en el Chapare estaba claro para nosotros a partir de la reunión a la que asistimos en Lauca Ñ. Las mujeres estaban visibles en sus roles de liderazgo y como delegadas a las reuniones, aunque en nuestra entrevista con Faustina Casilla, ella se mostró inflexible al señalar que aún hay un largo camino que recorrer para lograr la igualdad de género.

Como en otras partes, la introducción de subsidios con un objetivo concreto en el Chapare ha beneficiado a las mujeres y a las personas de la tercera edad. Para Segundina Orellana, "la Renta Dignidad ha ayudado a aumentar los ingresos familiares, y al mismo tiempo ha proporcionado un grado de independencia a los mayores de sesenta [...] Ha traído un montón de beneficios". Pero, en realidad, no todas las personas que cumplen los requisitos reciben la Renta Dignidad. Raquel Chipana, que trabaja en un proyecto en Chimoré con apoyo de HelpAge International, argumenta que la Renta Dignidad y un seguro social para las personas mayores constituyen avances importantes, pero el problema, advierte, es cómo llevarlos a la práctica, como en el caso del descuento del 30 por ciento en el transporte público para la gente mayor que es frecuentemente ignorado. "Muchas personas no tienen idea de sus derechos", aduce, y observa que muchas personas mayores carecen de la documentación necesaria para hacer sus reclamos. "La mayor parte de la población de tercera edad son migrantes [del Altiplano] y, como tales, no tienen documentos como el certificado de nacimiento", agrega. Uno de los

métodos más prácticos para resolver este problema es "volver a bautizarse" y utilizar un certificado de bautismo para acceder a los beneficios.

Está claro que Raquel Chipana no es nada complaciente respecto a los problemas que enfrentan las personas mayores en el Chapare, pese a los beneficios que tienen ahora. Arguye que la mayor parte de la población vive en condiciones de pobreza y muchas veces esas personas sufren maltrato: "Trabajan como peones en la chacra de su familia". Las condiciones de trabajo tampoco son fáciles para el promedio de los cocaleros, que a menudo deben trabajar hasta doce horas al día. Asimismo, de acuerdo a José Luis Colque, los beneficios materiales no son sólo bendiciones. Señala que "uno de los verdaderos problemas en el área es la descomposición de la unidad familiar [...] hay una creciente tendencia a dar más importancia a lo material, lo que socava la solidaridad social".

A pesar de tales problemas, hay un fuerte sentido de lealtad tanto con Evo Morales como con el gobierno del MAS en el Chapare. Como expresara Faustina Casilla, "nos sentimos muy orgullosos de tener un presidente que proviene de aquí [...], que comenzó como dirigente sindical". Tan efusivo apoyo a Morales es correspondido por el propio presidente, quien mantiene fuertes vínculos con sus propias bases, pues viaja frecuentemente a la región y se presenta como "uno más de la población". Al no abdicar a su cargo como presidente de la Federación del Trópico de Cochabamba cuando fue electo (o desde entonces), Morales ha mantenido deliberadamente el vínculo orgánico con sus más fervientes seguidores. Desde el punto de vista de Elizabeth Yucra, "gracias a nuestra lucha, nuestro presidente es ahora el primer mandatario de Bolivia; gracias a esto ha crecido la fuerza de nuestra organización". La gente en el Chapare siente que ha contribuido al cambio en el país y se siente orgullosa de ver algunos de los resultados. Las personas con quienes hablamos estaban bien informadas y su modo de pensar no se limitaba a una preocupación por sus propios problemas.

Organización y niveles de vida en los Yungas

Como hemos visto, la historia de los Yungas es diferente a la del Chapare. La coca se cultiva desde épocas más lejanas, bastante antes de la invasión española, y se hace en terrazas en las laderas, no así en terrenos planos. La hoja es diferente a la del Chapare y es más buscada para practicar el *acullico* y otros usos tradicionales. Una mayor proporción de esta hoja de coca se consume en el país y proporcionalmente menos se destina a la fabricación de cocaína. En parte por la geografía montañosa de la región, y en parte por

el grado de organización comunitaria, la erradicación nunca se ha efectuado en los Yungas con el mismo ensañamiento que en el Chapare. El negocio del cultivo de coca en los Yungas ha tendido a reglamentarse mucho más que en el Chapare. La mayor parte de la coca se vende en el mercado de Villa Fátima en La Paz y, para estar en condiciones de venderla allí, los agricultores deben mostrar su carnet de productores oficiales. "Para obtener tu carnet, primero necesitas tener el respaldo de tu sindicato local" explica Alison Spedding, una académica británica que ha pasado años viviendo con los cocaleros de la provincia de Sud Yungas.

Como en el Chapare, desde el punto de vista organizativo, los Yungas han estado dominados por el sindicato agrario, que ha establecido una presencia que se ha arraigado en toda la sociedad de la región. Cada comunidad pertenece a una subcentral y, cuando el número de comunidades sobrepasa la docena, a una central. Éstas pertenecen entonces a una federación provincial, aunque en algunos casos existen áreas, dentro de las provincias, que tienen sus propias federaciones. Al parecer, a partir de mediados de la década de 1990 la estructura sindical se ha fortalecido en general, especialmente en el nivel intermedio (central o subcentral). Spedding comenta que las reuniones se realizan más regularmente y la participación en ellas es mucho mayor. "Antes los sindicatos y subcentrales rara vez se reunían —afirma— ahora lo hacen regularmente cada mes y, a veces más seguido". Con el aumento de la actividad es posible ejercer más presión sobre la dirigencia provincial y departamental para que se acaten las decisiones de las bases.

La amenaza de erradicar la coca ha sido un estímulo para la organización. Dionicio Núñez, viceministro de la coca en la segunda administración de Morales y anteriormente dirigente sindical de la coca en La Asunta, recuerda cómo entre 2000 y 2003 el gobierno pretendía movilizar tropas hacia los Yungas:

> Esto condujo a una movilización general que se prolongó por diez días; nosotros tomamos como rehenes a oficiales militares del cuartel de Chulumani [...] esto obligó al gobierno a enviar ministros a negociar con nosotros.

En este contexto, en medio de bloqueos y marchas, el MAS acumuló apoyo electoral. En las elecciones presidenciales de 2002, cuenta Núñez, el MAS triunfó de manera arrolladora en los Yungas, ni qué decir en las de 2005. Pero desde entonces surgieron divisiones políticas, especialmente desde 2010. Núñez recuerda que ese año, durante la campaña para las elecciones

municipales, el gobierno cometió un error táctico al hablar de la necesidad de "racionalizar" la producción de la hoja de coca. Esto fue tomado, de manera general, como un eufemismo para introducir políticas de erradicación de cultivos. Como consecuencia de ello, el MAS perdió el control sobre una serie de municipios. El apoyo al partido, por tanto, no es incondicional.

La política oficial, al menos desde 2008, ha consistido en diferenciar entre el llamado "cordón tradicional" (áreas donde la coca se cultivó por generaciones) y las nuevas áreas (donde el cultivo de coca se ha incrementado bastante en años recientes); algunas de estas áreas son parques nacionales. En tales zonas, los equipos de erradicación han pretendido reducir a la fuerza la extensión de las plantaciones. El gobierno de Morales ha querido dar pasos hacia la reducción de la cantidad de coca cultivada, o al menos poner freno a su cultivo en nuevas áreas geográficas, al margen de sus tajantes afirmaciones de soberanía. El sistema de control social ejercido a través del sindicato es de alguna manera similar al que se emplea en el Chapare, aunque el cato es algo mayor en los Yungas (en los lugares donde ha sido aceptado), pues mide 2.500 metros cuadrados o 50 por 50 metros. Sin embargo, en gran parte de los Yungas no se ha impuesto límite alguno hasta ahora porque, desde el punto de vista de Spedding, esto conduciría a una insurrección.

Entretanto, la relación entre los sindicatos cocaleros yungueños y el MAS es delicada. Para algunos, al menos, existe el peligro de que sean designados los sindicatos como instrumentos para controlar el cultivo de coca. Spedding observa una analogía histórica con el control del movimiento campesino por parte del MNR en la década de 1950, en que los sindicatos, de hecho, eran manipulados desde arriba. Por su parte, Núñez comenta acerca de lo difícil que resulta estar en el gobierno y mantener vínculos con las bases. "Nos llaman oficialistas, con frecuencia una mala palabra, [y] nosotros *somos* oficialistas, pero la gente tiene que darse cuenta de que no es el mismo oficialismo de antes".

Como en el Chapare, los niveles de vida ciertamente han mejorado en los Yungas. La cantidad de automóviles en la región es un indicador de ello, de la misma manera que la proliferación de casas de ladrillo, televisores y el uso de otros bienes de consumo duraderos de uno u otro tipo. Dionicio Núñez recuerda que hace una década, casi nadie tenía auto propio en La Asunta, y había sólo uno o dos buses en este centro poblado. "Ahora casi todos tienen auto", acota. Spedding ha observado el mismo fenómeno en el área de Chulumani, Sud Yungas: "Anteriormente la gente tenía que caminar de un lugar a otro, ahora no", dice, refiriéndose a que las personas que no tienen

vehículo propio se desplazan por el lugar en radio taxi. Señala asimismo el hecho de que las enfermedades causadas o agudizadas por la desnutrición o agua contaminada son cosa del pasado. En parte, esta mejora refleja la ampliación de los servicios públicos en un área donde hace apenas unos años no existían. Pero también refleja el aumento de los ingresos de la población, fundamentalmente por los buenos precios que reciben por una mayor producción de coca. Los bonos —los pagos subsidiados por el Estado a grupos específicos, como para las personas de la tercera edad, las madres en período de lactancia y los escolares— tienen un valor simbólico para la población, pues no pueden compararse con el ingreso derivado del cultivo de coca o de sólo cosecharla. Las mujeres que la cosechan pueden ganar entre 80 y 100 bolivianos diarios. Spedding menciona no con poca ironía la forma en que han mejorado las condiciones de trabajo de los jornaleros: "Los tienes que embarcar en minibuses, y no puedes salir del paso ofreciéndoles el refresco más barato, ellos quieren Coca Cola", señala.

Conclusiones

La coca es una fuente clave de ingresos para un sector importante de la población boliviana. Es asimismo un cultivo con un profundo trasfondo cultural y religioso. Si bien Bolivia se mantiene como un notable productor de cocaína para el mercado mundial, el gobierno de Morales ha dado pasos tanto para restringir la producción de coca como para poner freno a la fabricación de cocaína. Las políticas de control social han sido un factor esencial para asegurar que las superficies bolivianas de coca cultivada no aumenten de manera espectacular en los últimos años, pese al incentivo del mercado para un mayor cultivo debido a los precios relativamente altos que se obtienen por ella. Estas políticas parecen haber tenido más éxito —y ciertamente más aceptación social— que la erradicación forzosa aplicada en la década de 1990. El esfuerzo por suprimir la producción de cocaína es mucho más problemático debido a que las variaciones en la producción global de cocaína (el efecto "globo") hacen a Bolivia más atractiva que Colombia como lugar para su fabricación. Un subproducto adicional de la política del cato por familia es que aparentemente ha generado mayor equidad entre las familias productoras de coca.

Los cocaleros, tanto del Chapare como de los Yungas, constituyen una base fundamental para Morales y el MAS. En el Chapare, las personas con las que hablamos se referían a Evo como su "líder indiscutible" y se consideraban a sí mismas —y a sus padres antes que ellos— gestores clave del "proceso

de cambio" y protagonistas del rumbo que ha tomado la política gubernamental. En ese sentido, mostraron un grado de conciencia política que estaba muy por encima de la mera defensa de sus propios intereses y una singular comprensión de la importancia de la organización social (que en su opinión los ayudó a derrotar la política de "coca cero") y la participación. El ampliado del que fuimos testigos en Lauca Ñ reveló un importante grado de participación de las bases en las decisiones. El creciente rol de la mujer en la organización social era impactante. Sin embargo, pese a su apoyo a Morales, de ninguna manera los cocaleros aceptarían alegremente las políticas que se promulgan desde arriba, especialmente si amenazan sus intereses y menoscaban sus ingresos.

Sin ninguna duda, la gente sentía que, en general, se ha beneficiado con las políticas de los últimos años. El cese de la militarización en la "guerra contra las drogas" ha brindado a los cocaleros del Chapare la posibilidad de reconstruir su economía y su sociedad. Tanto en el Chapare como en los Yungas se ven claros indicios del incremento en los niveles de vida. Aunque esto puede obedecer principalmente al rendimiento de la economía de la coca, es igualmente resultado de las políticas generales aplicadas desde el gobierno central. Como en otros lugares, las familias pobres expresaban que se habían beneficiado con suplementos concretos en sus ingresos.

Asimismo, esas familias reconocieron ampliamente los beneficios recibidos en otras áreas de la política, como una mejor dotación de salud y educación. La mayoría de las personas con quienes hablamos atribuyeron los avances logrados a lo importante que es la unidad en la organización. Empero, si esta solidaridad sobrevive a los modelos de urbanización y mejores niveles de vida, como presuponía José Luis Colque, sólo lo sabremos a más largo plazo. La acción colectiva presupone la presencia de un adversario, y una tregua sostenida en la represión contra los cocaleros podría traducirse en una disminución en el control social. No obstante, nuestras entrevistas sugieren que las instituciones de las áreas productoras de coca, especialmente el sindicato, siguen siendo muy fuertes, y no hay mucho espacio para la disidencia individual. Con todo, pese al creciente individualismo presente en la sociedad en su conjunto, no es probable que la cultura política de los cocaleros se altere muy rápidamente.

VII

Del gas, las rentas y los indígenas del Chaco

La ciudad de Villamontes es portadora de signos de una riqueza recién descubierta. Como una de las capitales del gas del Chaco boliviano, sus calles asfaltadas están dispuestas en amplias avenidas con alumbrado público y semáforos de última generación. Se ha beneficiado con copiosos desembolsos para proyectos de infraestructura en general, y presume de contar con un flamante mercado, un hospital y modernas instalaciones deportivas. El novísimo puente de 502 metros de largo que se extiende sobre el río Pilcomayo implica que el tránsito de vehículos hacia Santa Cruz, en el norte, o hacia la frontera argentina, en el sur, ya no debe atravesar el viejo puente de ferrocarril que anteriormente era la única vía de conexión en esta importante ruta norte-sur. Pero, del otro lado del puente uno se encuentra con un mundo diferente. A unos cuatro kilómetros al sur de Villamontes, entrando por un sendero lleno de baches que bifurca de la nueva carretera que conduce al Paraguay, está Capirandita, la localidad donde la Organización de los Capitanes de los Weenhayek (Orcaweta) mantiene su principal centro de operaciones.

Este asentamiento de los Weenhayek, uno de los tres grupos étnicos principales del Gran Chaco en el departamento de Tarija, revela la otra cara del desarrollo. Los caminos no están pavimentados, las casas son rudimentarias y la infraestructura es primitiva: los chanchos se revuelcan en la tierra, las cabras se cobijan del sol quemante debajo de espinosos arbustos, y los niños juegan en la calle. Fuimos a visitar a Moisés Sapirenda, el Capitán Grande de los Weenhayek, quien con amargura se refirió al desarrollo de Villamontes al otro lado del río. “Mire el puente que han construido, mire las calles pavimentadas, se parece a Miami”, nos dijo, quizá con un toque de exageración. Los Weenhayek sienten que no han recibido la parte que les corresponde de esa explosión de desarrollo surgida del descubrimiento del gas natural. De hecho, una buena parte de esa riqueza se encuentra debajo de sus tierras. “El gas está debajo de nuestros pies y los gasoductos cruzan nuestro patio trasero”, afirma Moisés.

El descubrimiento de importantes reservas de gas en Tarija en la década de 1990, y la construcción de gasoductos hacia la Argentina y Brasil, han tenido un enorme impacto en la economía boliviana en los últimos años. La producción de gas se incrementó de un promedio de 19,6 millones de metros cúbicos por día (m^3/d) en 2001, a 51,9 millones de m^3/d previstos en 2012. En la primera mitad de 2012, las exportaciones de gas (principalmente a Brasil) correspondían a una fracción por debajo de la mitad del total de ingresos por exportación. En 2006, cuando el gobierno de Morales volvió a nacionalizar la industria de los hidrocarburos y elevó los impuestos que las empresas debían pagar por el petróleo y gas, las utilidades pasaron a ser el sostén de las finanzas públicas y la llave del alivio de la pobreza. A partir de entonces, el déficit fiscal crónico de Bolivia vigente hasta 2006 se tornó en un considerable superávit. Y los ingresos por la exportación de gas proporcionaron el puntal fundamental del crecimiento de las reservas internacionales de Bolivia. Sobre una base per cápita, las reservas estaban entre las más altas de toda América Latina en 2012. La recuperación de la economía boliviana de los períodos de inactividad, de fines de la década de 1990 y principios de la década de 2000, se debe mucho a la producción de gas en Tarija.

Como veremos, contrariamente a lo que se esperaba, los beneficios para la población de Tarija, especialmente para los indígenas de cuyas tierras se extraía gran parte del gas, no se han compartido equitativamente. En Tarija, algunos de los campos más grandes —como el megacampo Margarita— están en territorios indígenas reconocidos (Tierras Comunitarias de Origen, TCO) que disfrutan de cierto grado de autonomía. Hay, asimismo, una extraña correlación entre las áreas con potencial petrolífero y gasífero y las que han sido designadas como regiones indígenas y parques nacionales. El área con el mayor potencial de hidrocarburos se extiende, en un arco paralelo al margen oriental de los Andes, desde el norte de Argentina, a través de Bolivia, hasta los campos de gas de Camisea en el Perú, y aún más lejos. Muchos de los contratos con empresas petroleras y de gas, vigentes o no, están en la tierra que ha sido formalmente designada como TCO (o Territorios Indígena Originario Campesinos, TIOC, como se las conoce ahora).

Dos mundos superpuestos

El desarrollo del potencial hidrocarburífero de Bolivia se remonta a la década de 1920. Hasta el momento de la nacionalización de esta industria, en 1937, la principal operadora en Bolivia era la Standard Oil Company de Nueva Jersey, Estados Unidos. Uno de los factores que dio origen a la devastadora

guerra en el Chaco (1932-35) entre Bolivia y Paraguay fue creer que la región era una gran fuente de riqueza petrolífera. La principal empresa implicada en ese momento en el Paraguay era la Royal Dutch Shell de propiedad británica. La Guerra del Chaco fue testigo de la enorme pérdida de vidas en ambos bandos, y especialmente entre los indígenas reclutados por el ejército en las tierras altas de Bolivia. Al final, resultó que, aunque perdió una gran franja de territorio, Bolivia —y no el Paraguay— retuvo el control de las áreas donde posteriormente se descubrieron yacimientos de petróleo y gas. Ni la primera nacionalización, en 1937 (Bolivia es uno de los poquísimos países que nacionalizó la industria hidrocarburífera tres veces), ni la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) dieron paso al descubrimiento de nuevas reservas. En la década de 1950 se llegó a un acuerdo con la Gulf Oil para el desarrollo de la industria, lo cual llevó a importantes nuevos hallazgos. En 1969, la Bolivian Gulf Oil fue nacionalizada y YPFB tomó el control de sus activos.

En la década de 1990, durante el gobierno de Sánchez de Lozada, YPFB fue privatizada una vez más en la modalidad de "capitalización". Para ello, se ofreció a las empresas extranjeras atractivos incentivos fiscales y otros para invertir en Bolivia, y se construyó un importante gasoducto que vincula a Bolivia con la metrópoli urbana de São Paulo. Si bien YPFB aducía haber identificado importantes nuevas reservas de gas en Bolivia antes de la capitalización, el crédito se lo llevaron posteriormente las empresas extranjeras, entre ellas Petrobras (Brasil), Repsol (España), Total (Francia) y British Gas (Reino Unido). Tres de los campos de gas más grandes descubiertos —San Antonio, San Alberto y Margarita— están ubicados en el departamento de Tarija. El descubrimiento de nuevas reservas se debió a las sofisticadas técnicas de perforación, a lo cual se sumó el acceso a mercados. Como consecuencia de una nueva ley de hidrocarburos, aprobada en 2005 (antes de que Morales asumiera el poder), las relaciones entre el Estado y el sector privado se alteraron una vez más. En 2006, los convenios con las empresas extranjeras de riesgo compartido se convirtieron en contratos de servicios, en los cuales YPFB asumía el papel primordial de la industria. Al mismo tiempo, se modificó el régimen impositivo, obligando a estas empresas a pagar considerablemente más en regalías (sobre la producción) e impuestos directos (IDH) sobre sus utilidades.

En las tierras bajas de Bolivia, la organización indígena se desarrolló con posterioridad a la industria hidrocarburífera, pero ambas se han afectado mutuamente de diferentes maneras. La década de 1990 vio crecer a

la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), entre cuyos miembros se encontraba la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), fundada en 1987 y cuya sede está en el Chaco. Los Guaraníes, el principal grupo étnico de la región del Chaco, se habían opuesto violentamente a las incursiones de foráneos, tanto durante el período colonial como en el republicano, pero a fines del siglo diecinueve fueron aplastados militarmente. Con la extensión del sistema de hacienda en el Chaco, particularmente la cría de ganado, los guaraníes se transformaron en mano de obra servil en inmensas propiedades. La Reforma Agraria de 1953 no reconoció la existencia de grupos étnicos como los Guaraníes, Weenhayek y Tapieté. Tuvo igualmente un efecto perverso en pueblos indígenas de las tierras bajas como los Guaraníes, al alentar el desarrollo de industrias agroexportadoras y el asentamiento de población indígena de tierras altas en el Oriente. Resultó bastante fácil para los inmigrantes sacar provecho de las fisuras y divisiones que había en pueblos como los Guaraníes. En palabras de Eufronio Toro, director del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en Camiri "era política de Estado privarlos [a los guaraníes] de sus tierras".

No fue sino en la década de 1990 cuando las políticas de Estado hacia los pueblos indígenas de las tierras bajas del Oriente comenzaron a cambiar. Esto se debió en parte a la organización y movilización de los grupos indígenas de esta parte del país, especialmente a la histórica marcha organizada por la CIDOB de Trinidad a La Paz en 1990. La fundación de la APG y las actividades de instituciones como CIPCA también pusieron de relieve los agudos problemas de servidumbre y privación social entre los guaraníes. A mediados de la década de 1980, se emprendió un importante estudio que mostraba que el 30 por ciento de las familias guaraníes tenían menos de media hectárea de tierra. El estudio sugería, además, que este pueblo estaba camino a la extinción. Por tanto, el tema de la tenencia y distribución de tierras en el Chaco logró cierta prominencia. Fue el gobierno de Sánchez de Lozada, en la década siguiente, el que tomó una importante iniciativa en este sentido con la aprobación de la Ley INRA en 1996. Con la nueva legislación se introdujo el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) indígenas y se puso en marcha un programa destinado a resolver los temas de saneamiento y entrega de títulos de tierra a los pueblos indígenas y campesinos. Esto daría paso al establecimiento de una serie de TCO en el Chaco y más hacia el norte en Santa Cruz y Beni. La ley reconocía, asimismo, la existencia de asentamientos de terceros (fincas de propiedad privada) dentro de éstas, lo cual a menudo supuso considerables problemas para las TCO.

Los pueblos guaraníes aprovecharon estas nuevas oportunidades en el Chaco, básicamente en las áreas orientales de Tarija y Chuquisaca y el área sur del departamento de Santa Cruz. Estaban dispuestos a participar en el proceso de saneamiento, pese a que la implementación de la Ley INRA se topó con serios obstáculos, además de la oposición de los más grandes terratenientes de la región. Anteriormente, los guaraníes habían tratado de adquirir su propia tierra, a menudo ofreciendo dinero con este propósito. Sin embargo, desde la promulgación de la Ley INRA, los pueblos indígenas están cada vez mejor organizados y decididos, particularmente respecto a la tierra y el territorio. Desde el punto de vista de Alejandrina Avenante, una guaraní de una comunidad aledaña a Villamontes, la introducción de derechos defendibles sobre la tierra es la base para todas las demás demandas sociales, económicas y políticas. "Se necesita la propiedad [de la tierra] para hacer otras demandas", señala, refiriéndose a las dificultades que supone reclamar por el derrame de petróleo en sus tierras.

Era casi inevitable, por tanto, que una mayor conciencia de los derechos por parte de los pueblos indígenas se enfrente a las aspiraciones de las empresas petroleras y del gas. Las relaciones entre ambos, especialmente en la década de 1990, fueron de creciente confrontación en torno a los procedimientos que se utilizarían para permitir a las empresas de hidrocarburos explorar y explotar las reservas de petróleo y gas en áreas indígenas. La Ley de Hidrocarburos aprobada por Sánchez de Lozada en 1996 estipulaba que la relación entre las poblaciones locales y las empresas hidrocarburíferas debía considerarse un trato entre entidades privadas y, por tanto, al margen del Estado, un argumento que también ha sido usado recientemente. Esto ocurría pese a que, en 1991, Bolivia se había suscrito al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la responsabilidad del Estado de asegurar una consulta previa con los pueblos indígenas para que las industrias extractivas operen en sus tierras.

La mayoría de las veces que las empresas intentaron relacionarse con la población local y negociar su presencia, las tácticas utilizadas pretendían evitar que los resultados fueran costosos para las primeras. La llamada responsabilidad social empresarial (RSE) solía limitarse a la entrega de lápices y cuadernos a los niños, escritorios para las escuelas locales o la construcción de instalaciones deportivas en las comunidades indígenas. Tales arreglos se hacían con las comunidades de manera individual, no así con grupos étnicos o sus dirigentes. Posteriormente, la RSE estuvo dirigida a proyectos locales, a veces con las municipalidades. Pero, para los guaraníes, las concesiones de

las empresas a las necesidades locales no eran sino una respuesta a la organización local y a sus demandas. Alejandrina Avenante nos dijo al respecto: "Tenemos que hacer demandas; sino no hacen caso [...], el problema es que no sabíamos cómo hacer demandas —acota— y lo que nos dan es sólo para mantenernos callados". La consulta previa, como derecho, no era algo que las empresas petroleras y del gas —al menos hasta hace poco— estuvieron dispuestas a conceder voluntariamente. Las compensaciones sociales por los daños ambientales causados por las industrias extractivas se planteaban únicamente bajo presión. Por otra parte, las empresas involucradas acogían aún con menos entusiasmo la idea de compartir con los pueblos indígenas las utilidades de tales recursos extraídos del "suelo que pisaban".

El impacto del gas en Tarija

Con alrededor del 80 por ciento de las reservas de gas de Bolivia y una proporción equivalente de la producción, el desarrollo de la industria ha tenido un impacto trascendental en la economía local de Tarija, en la sociedad y en la política local. De acuerdo con las cifras citadas por Roberto Ruíz, secretario general de la Gobernación de Tarija, el monto disponible de dinero se ha incrementado enormemente. El promedio del presupuesto anual era de 500 millones de bolivianos entre 2001 y 2004. En el período de 2005 a 2010 fue de poco más de 2 mil millones de bolivianos en promedio (2,2 mil millones de bolivianos, para ser más precisos). En 2011, el presupuesto fue de algo más de 3 mil millones de bolivianos (3,17 mil millones, para ser exactos), y se esperaba que alcance casi 4 mil millones de bolivianos en 2012 (3,8 mil millones, con exactitud). Esto se debe a los aumentos en el precio que se cobraba en esos años por el gas vendido a Brasil y Argentina, al incremento atribuible a la participación del departamento en las regalías (también distribuidas a los municipios productores de gas), al igual que a su parte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) —el cual es compartido con los ocho departamentos restantes— y a los ingresos por impuestos locales. Según Ruíz, Tarija recibió un total de 140 millones de dólares en pago por regalías —un promedio de siete millones de dólares por año— en los veinte años correspondientes al periodo circunscrito entre los años 1974 y 1994. En contraste, se esperaba que en 2012 estas regalías serían del orden de los 500 millones de dólares.

Este auge, sin embargo, acarreó serios problemas en el gasto del dinero disponible. Ruíz señala que el monto de presupuesto que la gobernación no pudo gastar alcanzó los 350 millones de bolivianos en 2009 (alrededor de

50 millones de dólares), 840 millones en 2010 y 940 millones en 2011. El problema del gasto público empeoró —señala— debido a que la estricta legislación nacional en contra de la corrupción, introducida por la administración de Morales, creó desincentivos para que los funcionarios gasten dinero a menos que su tramitación esté cien por ciento correcta: "Prefieren no hacer nada si no está todo en perfecto orden", afirma Ruiz. El dinero tiende a utilizarse en proyectos de infraestructura y no así en los programas productivos de largo plazo.

Para Carlos Vacaflores, de la Comunidad de Estudios JAINA (un centro de investigación local), hubo un gran derroche en el gasto público en los últimos años, en proyectos de dudosa utilidad en el largo plazo, al igual que una feroz disputa por los recursos entre diferentes grupos. Con Mario Cossío en la gobernación, un estridente opositor a la administración de Morales, el gasto público experimentó un fuerte incremento que dio paso a "inversiones deficientes y al aumento de la corrupción", en opinión de Miguel Castro, analista local. La decisión de Cossío de autoexiliarse en 2010 por los cargos de corrupción y soborno en su contra, no han dado lugar a una gran mejora. El gobierno de Lino Condori, un gobernador interino del MAS, no parece haber corregido esto de manera notable. "La nueva administración no está a la altura de los desafíos que enfrenta", acota Castro.

El departamento de Tarija ha estado históricamente muy centrado en la ciudad capital, ubicada en un fértil valle interandino a una altitud de aproximadamente 2.000 metros sobre el nivel del mar, hacia el oeste del departamento. La ciudad y el área circundante concentran a una gran proporción de la población total, con un considerable influjo de migración de las tierras altas en los últimos años, particularmente de los vecinos departamentos de Potosí y Chuquisaca. La geografía del departamento, y especialmente una serie de cadenas montañosas que se extienden de norte a sur, separan la capital de la región del Chaco, donde se concentran las reservas de gas. Localidades del Chaco, como Yacuiba y Villamontes, eran pequeñas comparadas con Tarija y estaban desconectadas en términos de comunicaciones terrestres. Incluso hoy, para ir al Chaco desde Tarija, muchos prefieren viajar por la Argentina y así evitar la zigzagueante carretera de montaña que pasa por Entre Ríos, la capital de la provincia O'Connor. La última cadena montañosa hacia el este, la recortada sierra de Aguaragüe, da paso a las planicies bajas del Chaco que se extienden hacia el Paraguay. El Chaco es, por tanto, más accesible desde Santa Cruz hacia el norte que desde la misma ciudad de Tarija.

La distribución de las rentas por el gas ha cambiado el equilibrio entre la ciudad de Tarija y el Chaco, aunque los grupos indígenas de este región se mantienen marginados. Hoy, tres municipios del Chaco —Yacuiba, Villamontes y Caraparí— comparten el 45 por ciento de todas las regalías departamentales, pese a que entre todos ellos constituyen menos del 30 por ciento de la población. De los tres, Caraparí tiene sólo alrededor de 10.000 habitantes y supuestamente el ingreso per cápita más alto de cualquier municipio de América Latina. Estos municipios enfrentan problemas aún más serios en cuanto al gasto del dinero público disponible. "¿Cuántos acueductos puede uno construir?", se pregunta Eufronio Toro de CIPCA en Camiri. Carlos Vacaflores señala que las finanzas municipales de Caraparí parecen algo salido de Macondo (aludiendo a la famosa novela de Gabriel García Márquez *Cien años de soledad*), con la adquisición de un helicóptero que forma parte de su plan de desarrollo. En su opinión, estos tres municipios constituyen "una ficción de una región". Por otra parte, y si se toma en cuenta que la Carta Magna de 2009 abre el camino hacia la creación de autonomías regionales dentro de los departamentos, el Gran Chaco, con las características señaladas, sería la única "región" que existiría en el país actualmente.

La competencia por recursos dentro de Tarija, combinada con las alteraciones en la índole del poder político, tanto en el departamento como en el conjunto de la nación, ha dado paso a significativos cambios en la política local. Uno de los más importantes ha sido la influencia cada vez menor que ejercen las familias de la antigua élite que había controlado el escenario político desde bastante antes de la revolución de 1952, escenario que sobrevivió intacto por los vínculos de esa élite con el MNR. Asimismo, la salida de Cossío parece haber dado lugar al deterioro de instituciones anteriormente influyentes, como el comité cívico, en el cual las élites estaban bien representadas. En el pasado, el empleo en las administraciones estatales era una escalera hacia el progreso y estaba dominado mayormente por familias locales de clase media. En el lugar que ocupaba esa élite han comenzado a destacar nuevos actores y con ellos una batalla por controlar las emergentes finanzas departamentales. El hecho de que, en 2012, el presidente de la asamblea departamental sea un dirigente indígena (Justino Zambrana del Itika Guasu) y el gobernador del departamento (Lino Condori) un dirigente campesino de la provincia más pobre —Yunchará— es un indicio de este cambio. La migración hacia Tarija de otras partes de Bolivia guarda, asimismo, una importante relación con la reconfiguración de la sociedad tarijeña.

Entre los protagonistas del cambio está el campesinado, que corresponde a cerca del 30 por ciento de la población. La Federación Sindical Única de Comunidades Campesinas de Tarija se estableció en 1982 y, en los últimos años, ha experimentado un importante crecimiento en el número de sus afiliados y en su capacidad organizativa. La población campesina ha aumentado con la migración persistente de otras partes del país, especialmente de Potosí, Sucre y La Paz. Los campesinos han demandado mayor representación política. Una consecuencia de la acrecentada presión campesina ha sido el Programa Solidario (PROSOL), iniciado por Cossío (entre otros planes de gasto público, como un programa de seguro de salud popular), pero ha continuado y se ha ampliado durante el gobierno de su sucesor. PROSOL originalmente implicó una donación anual de 2.500 bolivianos a las familias campesinas, monto que posteriormente se incrementó a 4.500 bolivianos. En lugar de utilizar este dinero con fines estrictamente familiares, gran parte ha sido canalizado hacia el fortalecimiento de las capacidades productivas comunitarias, por ejemplo, con la adquisición de maquinaria agrícola o la construcción de pequeños programas de riego. Desde que se inició el programa en 2008, y hasta 2012, unas 6.000 hectáreas de las propiedades pequeñas habían recibido sistemas de riego. El gasto público en el PROSOL se elevó de 43 millones de bolivianos en 2010 a 140 millones en 2011. Desde el punto de vista de Carlos Vacaflores, con el PROSOL se han podido evitar los peores peligros del clientelismo político en la distribución de recursos. "Pienso que difícilmente se revertirá esto", aduce. El PROSOL tiende asimismo a reforzar la inversión en áreas rurales y fortalecer las estructuras colectivas.

Para otros grupos sociales ha sido más difícil dejar huella en la política regional. Entre ellos están los desempleados y los sin techo, que si bien desde la década de 1990 dejaron escuchar su voz, a partir de la victoria electoral del MAS en 2005 han tendido a fracturarse y debilitarse. Según Ciro Rosado, militante del MAS, esto ha tenido bastante que ver con las ambiciones personales de quienes están involucrados y con las oportunidades que tienen de asumir cargos de influencia en el nuevo gobierno. La disponibilidad de fondos derivados del gas ha hecho poco por promover proyectos industriales atinados en el departamento y de esa manera ofrecer empleos de largo plazo. Más bien, ha tendido a invertir el dinero en obras de dudosa utilidad productiva. De los diversos proyectos industriales propuestos —entre ellos fábricas de vidrio, cemento, aceite vegetal, azúcar y papel— sólo las fábricas de cemento y azúcar están en funcionamiento. Para Rosado, hay una "grave falta de capacidad de gestión industrial" en el ámbito local. "Ni siquiera somos capaces de producir clavos en Bolivia", lamenta.

Las organizaciones indígenas también se están destacando cada vez más en la política local, aun cuando representan sólo a una pequeña porción de la población del departamento. Hasta cierto punto, esto se debe a los avances que han logrado en sus capacidades organizativas, lo cual obedece en parte a sus conflictos con las empresas del gas, pero también son consecuencia de los derechos otorgados a las comunidades indígenas en la Constitución de 2009. Comparativamente, estas organizaciones se han fortalecido respecto a épocas anteriores en las cuales no tuvieron voz o era muy débil dentro de la política departamental. De los treinta escaños en la asamblea regional, tres están reservados a los principales grupos étnicos del departamento: Itika Guasu, Weenhayek y Tapieté. De éstos, el último es apenas un grupo pequeño, mucho menor a los otros dos. La designación de Zambrana, de Itika Guasu, como presidente de la asamblea departamental fue consecuencia de su ingreso en una alianza con el grupo conservador más numeroso que en 2011 desplazó al MAS del control de dicha asamblea. Pero el mero hecho de que ocupe el cargo es significativo. "Es impresionante que Justino esté donde está", señala Miguel Castro. Zambrana, por su parte, está decidido a incrementar el poder político ejercido por los grupos indígenas. "Necesitamos ganar poder en Tarija —señala—, tenemos que tener veinte escaños [no tres]". Hasta mediados de 2012, las comunidades indígenas exigían una porción mucho mayor de la torta fiscal local, como parte de sus demandas de autonomía administrativa: 15 por ciento de las regalías departamentales del gas. Para que las TCO (o TIOC) funcionen de manera autónoma, tienen que asegurar un financiamiento propio, y esto las ha llevado, por ejemplo, a demandar una parte de las regalías departamentales derivadas del gas como derecho.

Experiencias de avance indígena

Como hemos visto, las relaciones de los grupos indígenas con las empresas de hidrocarburos que operaban en sus territorios han experimentado un cambio repentino, especialmente desde la década de 1990, época en que las actividades exploratorias, la extracción del gas y la construcción de nuevos gasoductos se incrementaron. Por su parte, los grupos indígenas tomaron conciencia de su mayor capacidad de incidencia en su lucha por conseguir un mejor trato por el gas que se encontraba bajo el suelo que pisaban.

Los primeros pasos en este tipo de avances datan de fines de la década de 1990. La construcción del gasoducto de Santa Cruz a São Paulo implicó que éste atraviese las tierras de propiedad de grupos indígenas de la

Chiquitanía en el departamento de Santa Cruz. El gasoducto fue financiado, entre otros, por el Banco Mundial, cuya reglamentación incluía la exigencia —para los proyectos— de adherirse a la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre consulta previa. Puesto que en este caso no hubo consulta alguna, esto a la larga permitió a los Chiquitanos acordar una indemnización por 2,3 millones de dólares. En algunos casos, los guaraníes también obtuvieron una indemnización por no haber sido consultados respecto a los gasoductos que atravesaban sus territorios.

Tres casos de grupos indígenas en el área correspondiente a la ampliación de las operaciones hidrocaburíferas en sus territorios merecen una especial mención, cada uno con características y resultados distintos.

El primero es el relacionado con los Tentayape, un grupo pequeño de indígenas cuya TCO incluye parte de los municipios de Muyupampa y Huacareta en el Chaco chuquisaqueño. Sus tierras (10.000 hectáreas, por tanto, no tan grandes) están superpuestas por dos concesiones, Caipipendi Sur y Central, ambas adjudicadas a un consorcio que involucra a Repsol, British Gas (BG) y Pan American Energy. En este caso, entre los años 1997 y 1998, los Tentayape declararon que no tenían interés en que se realicen exploraciones de gas en sus tierras y rechazaron todas las ofertas de asistencia al desarrollo para su comunidad por parte del referido consorcio. También rechazaron las incursiones de los ministerios de salud y educación, iglesias y ONG en sus tierras. Frente a esta posición de apartarse, el consorcio se vio obligado a retirarse del territorio de los Tentayape, una decisión aclamada por otros grupos indígenas y ONG que trabajan en defensa de los derechos indígenas. Aunque emblemática, esta decisión de los Tentayape produjo en alguna gente ajena a su realidad una posición un tanto romántica respecto de sus condiciones de vida en su TCO.

El segundo caso involucró a los Weenhayek, cuyas tierras se extienden en arco a lo largo de la ribera occidental del Pilcomayo, desde Villamontes y en dirección al sur, hacia la frontera con la Argentina. Su TCO data de 1992. No es una unidad integrada —otros agricultores residen legalmente dentro de ella— y ha sido saneada apenas parcialmente. Los weenhayek, agrupados en cerca de sesenta comunidades, han sido tradicionalmente cazadores y recolectores. En las últimas décadas, sin embargo, han optado por vivir principalmente de la abundante pesca en el Pilcomayo. Sus tierras incluyen cuatro áreas operadas por contrato por BG Bolivia. La TCO weenhayek, en su conjunto, se superpone con tierras en las cuales se ha descubierto gas.

En general, los weenhayek están menos integrados a la sociedad que los guaraníes y, en los últimos años, han sufrido grandes penurias por la caída de la pesca en el Pilcomayo, debido a sedimentación, corriente abajo, hacia el Paraguay y la Argentina. "El Pilcomayo solía estar lleno de peces —afirma Moisés Sapirenda, el capitán grande de los Weenhayek en Capirandita—, uno podía sacar cinco mil peces en veinticuatro horas [...] ahora no hay prácticamente nada".

Los conflictos entre los Weenhayek y el grupo BG Bolivia comenzaron a revelarse antes del año 2000. Enfrentado con una creciente oposición entre los pobladores locales (como los bloqueos de caminos para impedir el ingreso de equipo), el grupo BG Bolivia decidió negociar en lugar de oponerse a los Weenhayek. Inicialmente, acordaron pagarles un monto anual de 70.000 dólares por veinte años, que desde entonces se elevó a 150.000 dólares debido al incremento del número de pozos perforados. No obstante, existe cierta duda en torno al monto exacto de fondos pagados, pues los Weenhayek no son muy comunicativos respecto al dinero que reciben de las empresas. Los fondos son administrados en forma bastante reservada por las asambleas de los dirigentes, y esto mismo ha dado lugar a cierta desconfianza y al debilitamiento de su organización. Al principio, los fondos estaban destinados a las cuatro comunidades más afectadas, pero, y debido a la presión ejercida por la CIDOB, se acordó una fórmula en la que el grueso de los fondos iría a esas comunidades y el resto a las otras. Según Sapirenda, el monto pagado "no es suficiente", pero dice que las relaciones tanto con el grupo BG Bolivia como con Transierra (que tiene gasoductos que atraviesan tierras weenhayek) son "regulares". Pero hay quienes critican las formas en que se han utilizado los fondos y argumentan que han favorecido más a los dirigentes que a las bases. "Se han producido grandes cambios entre los Weenhayek", señala Rolando Quiroga, que trabaja en un proyecto piloto sobre justicia comunitaria en Villamontes para el Ministerio de Justicia, "incluyendo el surgimiento de dirigentes jóvenes con más formación". Tradicionalmente, las comunidades han sido dirigidas por los más viejos, pero éstos eran en su mayor parte analfabetos y no estaban en condiciones de negociar con los funcionarios, generalmente forasteros, de las empresas de hidrocarburos.

El tercer caso —y quizás el más significativo— de negociación entre grupos indígenas y las empresas de gas es el de los Itika Guasu, que ocupan parte del terreno montañoso que separa a Entre Ríos de Villamontes. Su TCO, que abarca una gran porción del municipio de Entre Ríos, incluye el área más grande adjudicada a Repsol, la empresa española, en la cual se encuentran

los campos Margarita y Caipipendi Sur (bloques A, B y C), uno de los llamados "megacampos" que suministran gas a Argentina. En su TCO se encuentra, asimismo, Campo Huayco, un contrato de menor envergadura. Una pequeña sección del campo Margarita se adentra en Chuquisaca hacia el norte. A fines de la década de 1990 hubo algunas confrontaciones menores entre los Itika Guasu y las empresas de gas, pero los principales conflictos ocurrieron después de 2004 con el descubrimiento de los megacampos. Andrés Segundo del Itika Guasu, el primer tarijeño en ser presidente de la APG nacional, estuvo estrechamente involucrado en las negociaciones que se llevaron a cabo. En una entrevista realizada en Entre Ríos, nos explicó el importante papel cumplido por una coalición de grupos, entre ellos el Centro de Estudios Aplicados a los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (CEADESC, una ONG con sede en Cochabamba), el Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CERDET) (con oficinas en Tarija, Entre Ríos y Villamontes), la APG y los propios Itika Guasu. "Necesitábamos quien nos ayude a negociar con las empresas petroleras y de gas. [...] Funcionó bien. Uno tiene que hacer mucho ruido para llegar a algún lado". Los bloqueos en los caminos protagonizados por los Itika Guasu, contra Repsol, fueron significativos en cuanto a forzar un arreglo final. También se pusieron en práctica presiones externas, entre ellas el intenso esfuerzo por parte de Intermón (entidad miembro de Oxfam Internacional) en Madrid para influir en Repsol.

La demanda original de los Itika Guasu consistía en el pago, por parte de Repsol, de 25 millones de dólares como compensación por el uso de sus tierras. En 2006, Repsol acordó verbalmente pagar 13,5 millones de dólares. El arreglo final, logrado por un grupo internacional de abogados con sede en Bruselas, fue por 14,8 millones de dólares, con el acuerdo de no presentar ninguna demanda posterior en contra de la empresa. Los intentos de enjuiciar a Repsol ante la Unión Europea y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) resultaron infructuosos.

El acuerdo de pago de 14,8 millones de dólares, un arreglo privado entre Repsol y los Itika Guasu, sin participación del Estado, fue el más grande registrado hasta ahora en América Latina entre una empresa de hidrocarburos y un grupo indígena. El trato ocasionó considerables fricciones entre la APG, Itika Guasu y el gobierno de Morales. El dinero fue depositado en un banco brasileño (Banco do Brasil) y los intereses se pagarían a los dirigentes de Itika Guasu. Éstos ascendían a unos 60.000 dólares al mes, de acuerdo a una fuente cercana al acuerdo que no quiso ser identificada. Este histórico

acuerdo no ha pasado desapercibido para otros grupos, pero hasta el momento de escribir este libro no había otro parecido.

El impacto de tales montos de dinero en un grupo sin una organización interna sólida sigue siendo materia de debate. Según Miguel Castro, los beneficios han sido escasos entre los miembros de base de los Itika Guasu. "La gente común y corriente está en la misma situación que hace siete años", señala Castro, en tanto que las mejoras en electrificación y construcción de caminos dentro de la TCO "se habrían hecho de todos modos". Otros observadores, como Eufronio Toro de CIPCA, responden argumentando que los montos recibidos por Itika Guasu son insignificantes si se comparan con lo recaudado por los gobiernos municipales en el Chaco. Para Andrés Segundo, el influjo de dinero trajo tanto problemas como beneficios, especialmente en el uso de estos recursos y las posibilidades de abuso por parte de los dirigentes comunitarios. Señala que su plan para que cada comunidad elabore una lista de sus necesidades de desarrollo "no fue aceptado" por la dirigencia de los Itika Guasu. Los dirigentes se mantienen apartados, y varias personas nos comentaron que temían que los Itika Guasu se estén aislando del resto de la sociedad.

Los Itika Guasu han conseguido, asimismo, otras demandas significativas en lo que se refiere a su territorio. Así, presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional en Sucre en contra del Servicio Departamental de Caminos (SEDECA) y obtuvieron un fallo a su favor, en octubre de 2010. La disputa duró cuatro años y estaba relacionada con instalaciones construidas en sus tierras. El caso fue particularmente significativo, ya que el tribunal dictaminó que correspondía una consulta previa y la reparación de los daños ocasionados. El fallo, basado en parte en un caso llevado a la CIDH (Saramaca v. Surinam), crea un importante precedente en la ley boliviana sobre consulta previa.

Más hacia el norte del departamento de Santa Cruz también se han dado importantes avances en el ejercicio de los derechos políticos del Pueblo Guaraní para proteger sus tierras y comunidades. En el ámbito municipal, el ejercicio de esos derechos se ha enfocado en la creación de autonomías indígenas, y una de las experiencias más importantes se ha dado en el municipio de Charagua, uno de las más grandes de toda Bolivia en cuanto a superficie. Los guaraníes han estado tratando de conseguir la aceptación de sus estatutos de autonomía indígena. Cuando se escribía este libro esos estatutos todavía estaban en borrador. Hubo resistencia de la población no indígena en Charagua, especialmente en el pueblo mismo, al igual que de parte de

los ganaderos. "Es una lucha por el poder", señala Toro de CIPCA, "pero los pueblos indígenas saben que son mayoría localmente". Otro municipio donde los estatutos estaban en discusión era Huacaya, más hacia el sur en Chuquisaca y potencialmente un área importante de producción de gas. Cuanto más poder ganan los guaraníes localmente, mayor será su capacidad de negociar con las empresas de gas.

Cambio político y económico a partir de 2006

Como hemos visto, la expansión de la industria del gas en la región del Chaco (que incluye a Santa Cruz y Chuquisaca, al igual que Tarija) ha traído importantes transformaciones en la región. Ha ocurrido lo mismo que con los cambios en el poder producidos en el ámbito nacional. La aprobación de la Constitución de 2009, en particular, ha tenido trascendentales implicaciones para quienes viven en la región, especialmente para las comunidades indígenas. Sus derechos han sido reforzados, al igual que su capacidad de autogobernarse, no sólo en sus propios territorios, sino también a través del establecimiento de municipios indígenas. Aunque tomó más de dos años elaborar la Constitución, su aplicación plena podría tomar mucho más, pues aún existen dudas en torno al grado hasta el cual sus artículos serán totalmente validados y ejecutados. Pero, para muchos de los entrevistados, la nueva Constitución es un punto de partida para el mejoramiento de los derechos indígenas. Alejandrina Avenante, que trabaja en las emisiones de Radio ACLO en lengua guaraní en Tarija, señala: "Yo creo que la Constitución es un gran paso adelante, especialmente porque obliga a la consulta previa". Enrique Camargo, docente de la Universidad Indígena Boliviana Productiva Comunitaria Intercultural Guaraní y Pueblos de Tierras Bajas —Apiaguaiki Tüpa (en Macharetí)—, considera que los propósitos que soportan la nueva Constitución son buenas: "La nueva Constitución es muy progresista, el problema es llevarla a la práctica". Es más, considera que la participación en la Asamblea Constituyente ha sido un proceso de aprendizaje enormemente significativo para quienes fueron parte de ella.

En estrecha conexión con el derecho constitucional a la consulta previa están los derechos a la tierra. La consolidación de las TCO, establecidas a fines de la década de 1990, ha sido lenta en esta parte de Bolivia, y aún existen áreas que no han sido reconocidas como TCO, por ejemplo las tierras guaraníes de Yaku Igua y Caraparí. "El problema de las tierras sigue pendiente —señala Avenante— y el saneamiento todavía está incompleto". La presencia de terceros en las TCO, muchos de ellos personas algo adineradas, sigue siendo

la manzana de la discordia en el Chaco, aun cuando oficialmente cumplan con la reglamentación sobre el uso productivo de la tierra. Los dirigentes indígenas quieren el apoyo del gobierno para tener control total sobre las TCO. El reconocimiento de los derechos de tierra, en ese sentido, ha sido un primer paso importante hacia la defensa de los derechos indígenas y ha contribuido al empoderamiento de la gente. "Esto está cobrando impulso —dice Camargo—, se ha establecido que los guaraníes tienen derechos sobre la tierra, y esto está comenzando a reconocerse". Sin embargo, la consulta previa debería transformarse en una práctica común, y tanto las comunidades indígenas como otras que deseen extraer los recursos naturales, deben considerarla una necesidad. "Los mecanismos de consulta cobrarán mucho valor cuando la población se dé cuenta que funciona en su favor", afirma Camargo.

La aprobación de la Ley de Hidrocarburos de 2005 también ha tenido importantes repercusiones en la protección de los intereses de las comunidades. Son veintidós artículos los que tratan, en esa ley, temas relacionados con los derechos indígenas. La consulta previa está también inserta tanto en la normativa general como en la reglamentación aprobada en 2007. Dos años antes (2005) hubo un debate en torno a si era preferible incluir el tema de la consulta previa en esta ley o aguardar una ley marco, hecha y derecha, para tratar la consulta para todos por igual. Como señalara Adriana Soto de CEADESC (una ONG que ha participado en muchas disputas relacionadas con el petróleo y el gas), "los pueblos indígenas cazadores prefieren tener un pájaro en mano [la Ley de Hidrocarburos] que cientos volando".

En otras esferas se han producido también cambios trascendentales que afectan a los guaraníes. Han tenido gran importancia, por ejemplo, los pasos finalmente dados para poner fin a las condiciones de servidumbre en las que los pueblos indígenas eran obligados a trabajar para los terratenientes sin remuneración. Para Eufronio Toro, "hay algunos miembros del Pueblo Guaraní que aún están 'empatronados' en fincas privadas, pero el gobierno ha mostrado voluntad para hacer algo al respecto". Con Alejandro Almaraz, el viceministro encargado de la distribución de tierras hasta 2010, hubo claros intentos de prohibir esta práctica a los terratenientes. De acuerdo a la ley, tales condiciones son un pretexto para la expropiación.

En estrecha conexión con estos temas de tenencia de tierra y servidumbre están los derechos de género. Mariel Paz, que entre 2002 y 2010 fue Defensora del Pueblo del departamento de Tarija, ha estudiado la violencia sexual en las comunidades guaraníes. De su trabajo se desprende que ese tipo de violencia

es consecuencia de factores condicionantes profundamente arraigados, y que un denominador común del abuso sexual a las mujeres es la falta de tierra. "Debido a la falta de tierra, las familias se dividen, sufren pobreza extrema y a menudo acaban en servidumbre", asegura. Históricamente, las mujeres son elegidas para convertirse en esposas sin poder decidir quién será su pareja. Paz señala, sin embargo, que esta práctica está cambiando. El alcoholismo en las comunidades, a su vez, puede llevar al abuso sexual por parte de los hombres y el machismo está hondamente arraigado. "La pobreza significa que el abuso sexual es más abierto, más cruel —añade Paz—, hemos recibido testimonio de humillaciones difíciles de creer".

La extensión de los derechos judiciales en el Chaco es todavía bastante incipiente, especialmente en términos de aplicar las prácticas comunitarias, pero también se ha logrado cierto avance. Para Rolando Quiroga, que trabajó en un proyecto del Ministerio de Justicia en Villamontes, los Itika Guasu participaron en la determinación de los límites entre las jurisdicciones tanto del derecho común como los de la justicia comunitaria, en concordancia con la Ley de Deslinde. Ésta entró en vigor en 2010, estableciendo las fronteras entre los sistemas legales indígenas y el nacional. El ministerio ha trabajado también en el establecimiento de centros integrados de justicia en algunos de los pueblos más grandes del Chaco, con la esperanza de que éstos contribuyan en el tratamiento de temas de reconciliación y reduzcan la crónica congestión en el sistema legal formal. Según Quiroga, los guaraníes tienden a estar más integrados en las estructuras estatales formales que los weenhayek, pues éstos "tienen sus propios sistemas de conciliación".

En el período que se inicia en 2006 hubo un aumento significativo en otras áreas de actividad estatal, especialmente en la construcción de caminos y educación. Las treintaicuatro comunidades Itika Guasu (treintaidós en Tarija y dos en Chuquisaca) están ahora conectadas por carretera, y Andrés Segundo, ex presidente de la APG, considera esto un avance. "Por lo menos nuestros hijos pueden ir a la escuela", afirma. También el acceso a la educación ha mejorado, con escuelas primarias en las principales comunidades y un colegio secundario en Ñaurenda, el principal asentamiento dentro de la TCO. "Aquí hemos recibido ayuda tanto de la municipalidad [de Entre Ríos] como de la gobernación [en la ciudad de Tarija]", señala Segundo. Entre los weenhayek también se observan importantes mejoras en la provisión de educación. "Muchos de nosotros hemos recibido educación, 150 hasta completar la secundaria [...] El problema es que no hay dónde continuar los estudios", afirma Moisés Sapirenda en Capirandita. Enrique

Camargo, a su vez, observa el mismo cambio en la educación. Respondiendo a la pregunta sobre los cambios notables que ha visto en los últimos años, señaló tanto la reconstitución de los territorios indígenas como la propagación de instalaciones educativas: "La educación es una forma de movilizar la defensa de los derechos [indígenas]", observó.

La mayoría de las personas a quienes entrevistamos dudaban sobre cuánto se habrían reducido los niveles de pobreza y discriminación en las comunidades indígenas del Chaco. A pesar de los recursos que se habían puesto a su disposición, éstos no cambiaron las condiciones de vida de la gente común de manera trascendental. En opinión del docente universitario Enrique Camargo, pese a los cambios en pueblos y ciudades, "en las comunidades la gente aún alumbra sus hogares con mecheros, acarrean agua en baldes desde pozos lejanos, los niveles de analfabetismo son altos, y frecuentemente mueren mujeres durante el embarazo".

A la pregunta de qué significa para él *Vivir Bien* en la práctica, Camargo respondió: "¿Acaso es vivir bien cuando algunos tienen todos los servicios a su disposición, como los trabajadores de la empresa petrolera, mientras otros beben agua sucia?" El problema de las crecientes desigualdades dentro de las comunidades indígenas, y en el departamento en su conjunto, salió a la luz con fuerza durante nuestras entrevistas. "Los niveles materiales de vida para muchos no han cambiado tanto —afirma Mariel Paz— y la discriminación continúa". En opinión de Miguel Castro, afrontar la pobreza "ha sido el hueso más duro de roer [...] la redistribución ha resultado muy difícil [...] no es lo que habíamos esperado".

Por tanto, donde probablemente se han producido los mayores cambios ha sido en la organización popular. Como hemos visto, hubo un aumento importante en los poderes que están a disposición de las comunidades indígenas, tanto respecto a la autogestión de las TCO como en la política local en general. Entre los campesinos de Tarija también se han producido significativos cambios, y quizás un mayor empoderamiento que entre los pueblos indígenas. El impacto de programas como PROSOL, financiado principalmente con rentas del gas, ha provocado un giro importante en la estructura de poder dentro del departamento. Estos cambios han tenido lugar a costa de las élites tradicionales. Mariel Paz piensa que los vientos han cambiado de curso para la clase media, al involucrar a gente nueva en las funciones estatales. Entretanto, la conciencia sobre derechos sociales y étnicos se ha propagado. Independientemente de lo que el futuro le depare a Tarija y el Chaco de forma más general, no será un retorno al *status quo*.

Conclusiones

Con sus abundantes recursos de gas, Tarija ha pasado a ser el motor del desarrollo nacional. En ese sentido, su papel es en cierto modo similar al de los departamentos mineros de Bolivia en tiempos pasados. Debido a su importancia como fuente de ingresos fiscales, desempeña un papel crucial en cualquier estrategia de redistribución basada en las rentas por exportación. No obstante, el tema de cómo participa la población local —especialmente los pueblos indígenas, en cuyo territorio se encuentran los depósitos de gas— no ha sido adecuadamente resuelto. Las entrevistas que realizamos muestran que aún en los casos en donde se ha llevado a cabo la consulta previa, ésta ha sido insuficiente. El gas natural ha llegado a imponer los términos del relacionamiento entre el Estado y los grupos indígenas del Chaco. Los pueblos indígenas sienten que deberían tener más voz sobre lo que ocurre en sus territorios y sobre quiénes deben recibir los beneficios de la actividad extractiva. El gobierno nacional argumenta que el bien público debe ser supremo.

Parte de la respuesta podría estar en el apoyo a los pueblos indígenas que siguen en desventaja económica, para que utilicen de manera óptima las tierras que ahora poseen. La nueva Constitución apunta al derecho que tienen los pueblos indígenas a participar en los beneficios de los recursos naturales no renovables que están en sus tierras. No obstante, las concesiones ofrecidas hasta ahora por las empresas de petróleo y gas se han hecho sobre una base *ad hoc*, y en general como respuesta a la presión política y no en base a acuerdos institucionales que conlleven una garantía estatal. Se requiere más debate para determinar concretamente la forma en que pueblos indígenas disfrutarán de los beneficios que ofrece la Constitución. Desarrollar la autonomía indígena dentro de las TCO y municipios indígenas, desde un punto de vista económico —mejorando las condiciones locales— es una tarea urgente.

Un tema conexo es la perspectiva que tienen los pueblos indígenas del desarrollo de sus autonomías, particularmente en lo que se refiere a su relación con la sociedad en general. Con una autonomía política (y económica) establecida localmente, ¿cuál es el papel —piensan ellos— que deben desempeñar más allá de las TCO?

La administración de los ingresos derivados de la extracción de recursos en el Chaco sigue siendo un problema sin resolver. Como hemos visto, ni a Tarija ni a otros de los municipios de la región del Chaco les falta circulante. Mediante el PROSOL y financiamientos especiales para los municipios, se han desplegado esfuerzos para redistribuirlos dentro del departamento de

Tarija, muy especialmente en beneficio de la población campesina. Algunas de las utilidades han sido empleadas para mejorar la provisión de educación y salud. Pero, como vimos en el caso de Villamontes, incluso dentro de los municipios sobresalen claras desigualdades. Y, como ocurre en la mayoría de las jurisdicciones muy ricas en recursos de cualquier parte del mundo, es difícil garantizar que los beneficios sean divididos adecuadamente entre demandantes rivales. Esto es lo que sucede especialmente cuando la presencia del Estado es solamente parcial. Asimismo, cuando el Estado es débil y proclive a un comportamiento corrupto, las utilidades se canalizan fácilmente hacia bolsillos privados. Aunque la administración de recursos provenientes de un auge de este tipo nunca es fácil, parece necesario que los varios niveles de gobierno presten mayor atención, a fin de garantizar una distribución más equitativa de los beneficios. De no ser así, el conflicto político podría convertirse un problema perpetuo que afectará especialmente a las poblaciones indígenas cada vez más empoderadas de la región.

VIII

Santa Cruz y el proceso de cambio

Alejada de las principales fuentes minerales de Bolivia, la ciudad de Santa Cruz creció aislada del resto del país, con una economía agrícola estrechamente vinculada con sus alrededores inmediatos. Cobró mayor importancia económica —el departamento de Santa Cruz es el más grande de Bolivia— gracias a la construcción de ferrovías que, a principios del siglo veinte, la conectaron con Brasil hacia el este y Argentina hacia el sur. A ello se añade el desarrollo de la industria petrolera a mediados de la década de 1920, especialmente en Camiri y sus alrededores, al sur del departamento. Pero, hasta la década de 1950, en que se construyó la carretera a Cochabamba que vinculó físicamente la ciudad de Santa Cruz con el resto de Bolivia, el departamento se mantuvo como una especie de remanso económico, receptor de recursos del gobierno de La Paz provenientes de los ingresos de la industria minera. En 1950, Santa Cruz tenía menos del 10 por ciento de la población total de Bolivia. La fisonomía de esta pequeña urbe era de estrechas calles de tierra originadas en la tradicional plaza principal, con modestas casas de un piso y característicos corredores de techos altos, sostenidos por sólidos horcones de madera instalados al borde de la vereda, para proteger a los transeúntes del sol y las torrenciales lluvias tropicales. Fuera de los confines inmediatos de la ciudad predominaban las actividades agrícolas, fundamentalmente para proveer al mercado local urbano. Aparte de unos cuantos pueblos pequeños, construidos en torno a las misiones creadas por los jesuitas en el siglo dieciocho, la mayor parte del departamento de Santa Cruz, era tierra virgen habitada por pueblos indígenas: Chiquitanos, Guarayos, Ayoreos y Guaraníes.

El despegue económico de Santa Cruz data de fines de las décadas de 1950 y 1960. El influyente Plan Bohan de 1940, producto de un programa de asesoramiento de los Estados Unidos, había resaltado la importancia de la agricultura comercial en cualquier estrategia de diversificación económica para Bolivia. El modelo de desarrollo adoptado en esos años estaba enfocado

en cultivos comerciales, principalmente para exportación, como el azúcar y el algodón, cuyo procesamiento dio paso a una incipiente industrialización. También se produjo la expansión de enormes áreas de tierra para la cría de ganado, muchas veces a costa de las comunidades indígenas. Los gobiernos de entonces pretendían utilizar el desarrollo de la agricultura, alentando la migración, para aliviar las restricciones de tierra en el Altiplano. Los asentamientos en colonias como San Julián y Yapacaní, hacia el norte del departamento, atrajeron a un gran número de campesinos que llevaron consigo su cultura y tradiciones de organización. Los inmigrantes suministraban asimismo mano de obra barata a grandes fincas. En la esfera agrícola, por tanto, la tenencia de tierras se desarrolló en dos direcciones: se multiplicaron los predios campesinos de pequeña escala, especialmente hacia la región norte y noroeste de la ciudad de Santa Cruz, así como hacia el suroeste. En otros lugares, bajo el supuesto de la aparente abundancia de tierra disponible, proliferaron inmensas propiedades de tierra, a menudo de varios cientos de miles de hectáreas. Entretanto, los pueblos indígenas de Santa Cruz, que no estaban preparados para defender sus tierras frente a foráneos, comprobaron que éstas enfrentaban una creciente amenaza. La expansión de la agroindustria cruceña le debe mucho al gobierno militar del general Hugo Banzer (1971-78), bajo cuyos auspicios se distribuyeron grandes superficies de tierra a sus seguidores (Banzer era originario de Concepción, en Santa Cruz) y se otorgaron copiosos créditos bancarios a grandes terratenientes (muchos de ellos nunca se devolvieron).

En ese tiempo, en la década de 1970, el desarrollo de Santa Cruz experimentó también cierto crecimiento en otros sectores económicos, entre los que se destacan los hidrocarburos y las drogas. El primero de ellos, que se había estancado después del primer auge del petróleo en la década de 1920, observó un nuevo incremento en la industria tanto petrolera como del gas. A fines de la década de 1970, las exportaciones de gas natural (a la Argentina) habían sobrepasado las del estaño como la primera fuente de ingresos por exportación. Prácticamente en la misma época, la generación de ingresos provenientes de la pasta básica de cocaína pasó a ser una nueva fuente de riqueza (no obstante ilícita). Si bien no se cultivaba coca en Santa Cruz, la fabricación de la droga e intereses del narcotráfico echaron raíces en el departamento. Durante el corto gobierno del general Luis García Meza (1980-81), en que los intereses de la droga tomaron el control político del país, uno de los "barones de la droga" que más se destacó (Roberto Suárez) ofreció públicamente pagar la deuda externa de Bolivia de su bolsillo.

El crecimiento de la riqueza en Santa Cruz durante este período condujo a una rápida expansión de la ciudad, y así atrajo a un gran número de migrantes. Algunos provenían de zonas rurales del propio departamento, pero la mayor parte procedía de las tierras altas. En 1950 la ciudad tenía una población de apenas 43.000 habitantes; en 2001 estaba ya por encima del millón de habitantes (1,1, exactamente) y once años más tarde contaba con alrededor de 1,5 millones. Rodeado por su vía circular (o anillo), el casco viejo de la ciudad se extendió rápidamente con nuevos barrios a su alrededor, algunos de ellos notables por su opulencia; otros, en cambio, se destacaban más bien por sus viviendas mal acondicionadas y la pobreza. El número de anillos concéntricos fue en aumento y, a principios de la década de 1980, ya eran cuatro. Actualmente son al menos ocho. Al observar sus avenidas radiales y anillos, en el plano urbano, uno tiene la impresión de que Santa Cruz es una ciudad planificada. Según Fernando Prado, un destacado arquitecto cruceño, la realidad es todo menos eso. Los modelos de crecimiento demográfico, acompañados por una actitud de *laissez-faire* liberal entre los padres de la ciudad, han dado paso a la concentración de los recursos en las áreas centrales; fuera de éstas el crecimiento es caótico, existe contaminación y la infraestructura urbana simplemente no responde a las necesidades.

Políticamente, Santa Cruz se ha destacado por mucho tiempo por su conservadurismo, al menos en lo que se refiere a sus élites y clase media. Durante la década de 1950, Santa Cruz fue el núcleo de la oposición a los gobiernos reformistas del MNR, y bastión de la cuasi fascista Falange Socialista Boliviana (FSB). La FSB utilizó a Santa Cruz para lanzar una campaña guerrillera de escasa duración en contra del gobierno revolucionario, por la cual pagó un alto precio. Posteriormente, el gobierno de derecha de Banzer dependía de Santa Cruz para buena parte de su apoyo político, un departamento cuyas élites (como hemos visto) se beneficiaron enormemente con sus políticas de tierra y créditos. Santa Cruz ofreció así las bases para que Banzer cree un partido político en la década de 1980: Acción Democrática Nacionalista (ADN). Las élites políticas solían utilizar una fuerte dosis de sentimiento regionalista para consolidar su control.

Una consecuencia del crecimiento de la economía cruceña fue el desarrollo de una serie de instituciones locales: la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), que representa a la agroindustria; la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (Fegasacruz); la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), que expresa los intereses industriales y comerciales; y la Cámara de Hidrocarburos y Energía, vocera de la industria del petróleo y gas. En el

ápice de tan diversas instituciones sectoriales estaba el comité cívico (del cual son sus principales miembros y financiadores), con el nombre de Comité Pro Santa Cruz. Aunque los nueve departamentos de Bolivia tienen comités cívicos, ninguno ha logrado el poder e influencia ejercidos por el Comité Pro Santa Cruz, que percibía su rol como de defensa de los intereses y autonomía de Santa Cruz en contra de los gobiernos centralizadores con sede en La Paz. A lo largo de los años, esto ha dado lugar a varias amenazas de separatismo. Las redes conservadoras dentro de la élite cruceña también han sido reforzadas, desde hace mucho, por sociedades semisecretas o logias, cuyos miembros (exclusivamente varones), muchos de ellos muy bien ubicados en términos económicos, forman parte de la alta sociedad. Han predominado dos logias: Toborochi y los Caballeros del Oriente. Las logias han ejercido, desde hace tiempo, un fuerte control sobre las instituciones locales y notablemente sobre una serie de cooperativas de servicios públicos muy rentables. Otra influyente institución local, surgida del Comité Pro Santa Cruz, es la Unión Juvenil Cruceñista (UJC), una organización juvenil paramilitar orientada en contra de los que considera "enemigos" de la cruceñidad.

El mundo de las élites cruceñas se ha destacado desde hace mucho por su exclusividad. Una serie de clubes sociales seleccionan a sus miembros por el apellido. "Estos son círculos de gente cruceña de nacimiento", señala Isaac Sandoval Rodríguez, un destacado historiador local. "El apellido lo es todo" afirma Hugo Salvatierra, dirigente cruceño del MAS que asumió el cargo de ministro de agricultura durante el primer gobierno de Morales: "No se trata tanto de una clase como de una casta". El control de organizaciones como la CAO y las cooperativas de servicios públicos, sin mencionar al Comité Pro Santa Cruz, siempre ha estado reservado para las familias cruceñas bien acomodadas. Los únicos advenedizos a estos círculos de poder solían ser los provenientes de familias migrantes del extranjero, muchas de ellas originarias de Alemania y de Europa Oriental. Estrechamente relacionada con esta exclusividad está una actitud xenofóbica hacia los migrantes de otras partes del país, especialmente los de las tierras altas. Cuando de su membresía en instituciones locales clave se trata, los llamados "collas" no han tenido la oportunidad ni de asomarse. Esto ha dado lugar a la dualidad "cambas" y "collas". Camba es el nombre que han adoptado los nacidos y criados en Santa Cruz, una ironía si se tiene en cuenta que camba originalmente hacía referencia al indígena, algo muy distante de la supremacía blanca que promueven organizaciones como la UJC, y de quienes optan por proyectarse en lo que se denomina "La Nación Camba".

El surgimiento del MAS como una fuerza electoral poderosa en Santa Cruz fue un desafío directo a la estructura de poder tradicional dominada por la derecha. La fuerza electoral del MAS proviene casi enteramente de los migrantes que habían arribado de otras partes de Bolivia, especialmente de las tierras altas. Excluidos de la política de la élite, se trataba de gente sin voz en este ámbito. Salvatierra señala que "los collas encontraron refugio en el MAS" —y observa que, en el comité ejecutivo departamental del partido, él era el único nacido en Santa Cruz—, "todo el resto eran collas". Pero la dinámica demográfica de los collas en el departamento de Santa Cruz era tal —especialmente en zonas de colonización y en barrios urbanos de bajos ingresos— que el MAS descubrió rápidamente que tenía una fuerte presencia. En provincias como Ichilo, Ñuflo de Chávez y Caballero, los campesinos y colonizadores votaron con entusiasmo por el MAS. En el departamento en su conjunto, la votación a favor del MAS aumentó de sólo el 10 por ciento en las elecciones presidenciales de 2002 a más del 33 por ciento en 2005 (y por encima del 40 por ciento en 2009). Incluso entre la población urbana de la ciudad de Santa Cruz, más del 30 por ciento votó a favor del MAS en 2005. La idea de la "media luna" —los departamentos del Oriente del país, en contraposición con aquellos de Occidente bajo dominio del MAS— era pues, bajo esta perspectiva, una especie de mito que comenzaba a derrumbarse.

La victoria electoral de Evo Morales en 2005 y una actuación muy deficiente de los partidos conservadores tradicionales se constituyeron en un duro golpe al "*establishment*" cruceño. Como en el pasado, su respuesta consistió en congregar a la opinión local en torno a la noción de autonomía, cuestionando el poder del gobierno central y utilizando esto para movilizar a la opinión pública en contra del gobierno del MAS y de la Asamblea Constituyente. La hostilidad al borrador de la Constitución y el temor a las restricciones en la tenencia de la tierra llevaron al Comité Pro Santa Cruz, respaldado por instituciones locales, a una posición tal en los años 2007 y 2008 que estuvo a punto de declarar, de facto, su independencia de La Paz. El estatuto autonómico, elaborado por el Comité y aprobado por una gran mayoría en un referéndum local en mayo de 2008, era una declaración abierta de rebeldía en contra del gobierno nacional. En la violencia que siguió, en agosto y septiembre de 2008, figuras políticas destacadas de Santa Cruz desafiaron abierta y violentamente la autoridad del gobierno central. Grafitis en las paredes de las calles centrales de Santa Cruz amenazaban de muerte a Evo Morales, si osaba pisar Santa Cruz, en tanto que algunas instituciones del Estado fueron saqueadas. Pero, como veremos, el grado de violencia y el comportamiento insolente y racista de organizaciones como la UJC contribuyeron a volcar

el equilibrio político nuevamente en favor del gobierno de Morales. Pese a ello, la potencia de la amenaza de secesión convenció a Morales y otros en el gobierno de la necesidad de acoger la idea de autonomía e incorporarla —de una u otra manera— en la nueva Constitución.

Cambios en la estructura de poder

La violencia que brotó en Santa Cruz y otras ciudades del Oriente boliviano en septiembre de 2008 marcó un momento decisivo en las conflictivas relaciones entre las élites de tierras bajas y el gobierno de La Paz. Anteriormente, el prefecto departamental elegido en 2006 con el apoyo del Comité Pro Santa Cruz, Rubén Costas, pudo movilizar a la opinión pública en torno al tema de la autonomía. Pero el grado de la violencia hizo que muchos pensaran dos veces en el tipo de tácticas que estaba empleando la élite política. La comunidad empresarial, en particular, comenzó a mirar con recelo estas actividades, comprendiendo que no se ganaría mucho con tan descarada oposición al gobierno central. En el plano internacional, asimismo, el episodio mostró que en ninguna parte de América Latina había deseo alguno de apoyar una campaña que siquiera se asemeje a una secesión por medios violentos. Al parecer, a Costas y sus amigos se les había ido la mano, y de mala manera. De modo que la violencia de septiembre brindaba a Evo Morales una oportunidad de recuperar la delantera política abriendo una brecha entre los miembros de la oposición en torno al controvertido tema de la Constitución y posibilitando así un diálogo con las influyentes organizaciones empresariales de Santa Cruz.

Un año después, una supuesta conspiración "terrorista" internacional involucró a un variopinto grupo de europeos disconformes, junto a antiguos mercenarios de la guerra de los Balcanes. Esto proporcionó otra oportunidad para cuestionar a una serie de figuras influyentes, además del entonces presidente del Comité Pro Santa Cruz, Branko Marinkovic, un importante terrateniente de ascendencia croata. Los motivos y objetivos exactos de los directamente involucrados seguían sin aclararse en el momento de escribir este libro, y todavía se mantenía en curso una investigación oficial. Tres de las cinco figuras centrales de la conspiración resultaron muertas en un operativo en un hotel de Santa Cruz. La trascendencia política esencial de estos hechos fue la denuncia según la cual los "terroristas" habrían sido invitados a Bolivia, financiados y organizados por personajes clave de la élite cruceña. Según una de las interpretaciones, su objetivo habría sido asesinar a Morales y miembros de su gobierno. En Santa Cruz, hay quienes afirman que la

operación en su conjunto habría sido algo planeada y organizada por el gobierno para desacreditar a miembros de la oposición política en Santa Cruz. Como quiera que sea, lo cierto es que el incidente planteaba serias dudas respecto a las motivaciones políticas de importantes figuras en Santa Cruz. Una de ellas (Marinkovic) huyó a Brasil poco después. Para Helena Argirakis, una destacada analista política cruceña, la violencia de septiembre de 2008, seguida de la "conspiración terrorista" de 2009, sellaron el destino de quienes albergaban esperanzas de una autonomía radical. "Subestimaron la fuerza del Estado, del gobierno y de Evo Morales", opina.

Las elecciones presidenciales de diciembre de 2009 neutralizaron aún más el poder de la oposición de derecha en Santa Cruz. En 2009, el MAS ganó con más del cuarenta por ciento en las elecciones presidenciales en todo el departamento. En Ichilo, una provincia con una gran población de colonizadores, por ejemplo, logró obtener más del 72 por ciento de los votos, y bastante más del cincuenta por ciento en otras provincias. Dos de los cuatro escaños del Senado para Santa Cruz correspondieron al MAS, y si bien Costas fue elegido como gobernador en las elecciones de abril de 2010, el MAS (junto a representantes indígenas en la asamblea departamental) pudo obtener 14 de los 28 escaños de la Asamblea. En el ámbito del gobierno local, 26 de los 52 municipios del departamento de Santa Cruz fueron para el partido de Evo Morales. Es más, con la aprobación de la Constitución y sus artículos sobre autonomías en cuatro diferentes niveles (departamental, municipal, indígena y regional), este controvertido tema que incitaba a la movilización política en Santa Cruz fue neutralizado, aunque el grado de autonomía concedido distaba mucho del alcance contemplado en los estatutos de autonomía aprobados por referéndums tanto en Santa Cruz como en Beni, Pando y Tarija en 2008. Por último, la presión que Costas pudo ejercer en la "media luna" se redujo en gran manera con la eliminación de aliados cruciales: en 2009, el gobernador de Pando fue encarcelado por su presunto papel en la matanza de dieciséis campesinos el año anterior; en 2010, el gobernador de Tarija se autoexilió en Paraguay, luego de las acusaciones de grave corrupción en su contra; y en 2012, el gobernador del Beni fue suspendido luego de las acusaciones de malversación de fondos públicos. Rubén Costas, por su parte, enfrentó una serie de acusaciones judiciales, entre ellas una sobre el uso de fondos públicos para financiar el referéndum "ilegal" sobre autonomías departamentales en 2008. Según Argirakis, la élite política —con el gobernador y alcalde a la cabeza— simplemente no percibieron que las cosas habían cambiado en Santa Cruz. "Bolivia, el mundo y la región habían avanzado —señala— pero ellos seguían manejando los asuntos públicos como si [Santa Cruz] fuera su feudo personal".

Es difícil trazar una línea divisoria clara entre las actividades políticas y económicas de las élites cruceñas, pero uno de los cambios que se produjeron a partir de 2008 fue la relativa anuencia de los grupos económicos a los planes y políticas del gobierno. Para Salvatierra, "ideológicamente están en contra del gobierno, pero lo apoyan en términos de sus políticas". Aunque mantienen cierto desacuerdo en cuanto al grado y las razones que hay detrás de este *détente*, en general parece que los grupos empresariales de Santa Cruz han estado relativamente satisfechos con las políticas económicas aplicadas por la administración de Morales. Según Carlos Hugo Molina, prefecto del departamento durante el gobierno de Carlos Mesa, "desde 2008 hubo una separación entre lo político y lo económico: un *tsunami* que cambió todo". Las aceleradas tasas de crecimiento, acompañadas por bajos niveles de inflación, han fomentado un clima empresarial favorable en el cual se pueden lograr florecientes ganancias. Molina arguye que si bien los grupos empresariales lucran, lo están haciendo con la aprobación del gobierno. Señala, asimismo, que en su mayor parte han dejado de aportar fondos al Comité Pro Santa Cruz, lo cual ha sumido a esta otrora omnipotente institución en una crisis financiera.

La estabilidad macroeconómica ciertamente ha favorecido a la industria bancaria con raíces en Santa Cruz. La industria de la soya se ha beneficiado de años de precios relativamente altos y subsidios gubernamentales. La industria de los hidrocarburos también ha experimentado aumentos en la producción, lo cual si bien beneficia principalmente a Tarija, también ha traído dividendos económicos a Santa Cruz. El sector empresarial "está mucho mejor hoy de lo que estuvo bajo el gobierno de Sánchez de Lozada", señala Salvatierra. Por último, al parecer la industria de narcóticos se ha expandido en los últimos años. La evidencia disponible, en cuanto a este tema, sugiere que la producción y tráfico de cocaína han continuado en ascenso, pese a que (como vimos en el capítulo seis) la producción de coca no se incrementó de manera substancial. Para Alejandro Dausá, de Desafío para la Investigación, Capacitación y Participación Ciudadana (una ONG local de desarrollo urbano en Santa Cruz), "hay bastante bienestar económico local, no hay falta de dinero [...] las drogas mueven más dinero que la soya". Entretanto, como veremos, las élites agrarias y agroindustriales parecen haber encontrado un *modus vivendi* con el gobierno de Morales, que las protege de la amenaza de una redistribución radical de tierras y les ofrece una base segura de mercados para sus productos, tanto internamente como fuera del país.

La relativa prosperidad de Santa Cruz en los últimos años no ha estado totalmente confinada a las élites, también ha tenido efectos de goteo significativos

a sectores menos prósperos de la población. Aunque los empleos en el sector formal no se han incrementado significativamente, hubo una rápida expansión en el sector informal, concentrada en sectores como la construcción y servicios. Los jornales en la construcción han aumentado considerablemente. Si en 2007 un albañil ganaba 30 bolivianos por día (unos cinco dólares), en 2012 su jornal estaba cerca de los 90 bolivianos (incluyendo un monto para el almuerzo). Un albañil calificado ganaría en ese año 150 bolivianos y un contratista 300 bolivianos por día. Del mismo modo, hubo un importante crecimiento en el sector del transporte, especialmente en el empleo de choferes y mecánicos. Y, aunque los empleos en la agricultura tienden a ser temporales (para la estación de siembra y la cosecha), la gente se las ha arreglado para encontrar trabajo. Las actividades de contrabando han prosperado en gran parte con importaciones provenientes de la Argentina. "La economía del mercado negro mueve un montón de dinero", señala Dausá, de Desafío. "Hemos notado que también ha aumentado el dinero que la gente tiene en el bolsillo —afirma Juan José Ávila de la Colonia Piraí— y así se ha aumentado la capacidad de la gente de adquirir tierras en lugares como Pailón" (al este de la ciudad de Santa Cruz, al otro lado de Río Grande). Marfa Silva, dirigente local del Plan 3000, el distrito de bajos ingresos, concuerda: "Económicamente estamos mucho más estables, los ingresos de la gente han mejorado". Marfa estuvo algún tiempo trabajando en la Argentina, donde los precios son muy altos. "Aquí al menos podemos conseguir un almuerzo por 1,50 dólares", añade.

Pese al impacto relativamente moderado que han tenido en Santa Cruz los cambios observables en otros lugares de Bolivia, en el departamento sí hubo algunos importantes que difícilmente podrían revertirse. Con una población colla que representa la mitad de la población del departamento, la capacidad de la élite cruceña de mantener su tradicional control sobre la política ha sido puesta en duda. La relativa prosperidad de Santa Cruz y su capacidad de proporcionar cierto tipo de empleos significa que va a continuar atrayendo flujos migratorios provenientes del resto del país. Están en curso procesos de acumulación económica tanto entre las poblaciones urbanas como entre las comunidades migrantes a zonas rurales. Estos suelen ser los sectores de población que más horas y más arduamente trabajan, particularmente en el comercio, y logran ahorrar una proporción de lo que ganan. "Es posible que no se produzcan cambios en el modelo productivo —señala Juan José Ávila—, pero hay nuevos grupos que están bastante cómodos y piensan que pertenecen aquí [...] hay nuevos ricos ansiosos por abordar el barco". Y aunque aún quedan instituciones, como el exclusivo Club Social 24 de

Septiembre, al cual no tienen acceso los que no han nacido ni se han criado en Santa Cruz, otros espacios que alguna vez fueron exclusivos —como la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno— están abriendo sus puertas a los nuevos ciudadanos de la metrópoli. "Esto es parte de la nueva Bolivia [...] es un crisol", observa Isaac Sandoval.

La nueva faz de la agricultura

La vía que conduce a la Chiquitanía, al este de Santa Cruz, atraviesa una planicie de tierras agrícolas, campos de soya y girasol que se extienden más allá (de hecho, mucho más allá) de lo que alcanza a ver el ojo humano. Vallas publicitarias proclaman las virtudes de la semilla transgénica y de los fertilizantes y pesticidas químicos, mensajes que los agricultores evidentemente han tomado muy a pecho; prácticamente toda la producción de soya boliviana es ahora transgénica. Donde hace treinta años predominaba la producción de pequeña escala, ahora son extensiones más grandes de tierra las que prevalecen. San Julián es un ejemplo ilustrativo de ello. Ésta es un área de colonización donde, a fines de la década de 1970, los migrantes de Potosí y otros departamentos de las tierras altas, lograban a duras penas sobrevivir en el monte, despejando parte de sus parcelas de 50 hectáreas de tierra para plantar maíz, yuca y unas cuantas verduras. Hoy en día es apenas una insinuación de monte, unas cuantas islas de árboles en un mar de soya. Allí reina la agricultura comercial. Entre los colonizadores existe incluso cierta concentración de propiedad, a medida que los productores más fuertes se apropian de la tierra de los más débiles, quienes finalmente optan por el comercio, el transporte o por trasladarse a otros puntos de la frontera agrícola.

La expansión de la agricultura "moderna" conllevó cambios transcendentales en el escenario agrícola en Santa Cruz, donde las formas de producción de gran escala y altamente mecanizadas han ocupado el centro del escenario, particularmente en la zona nororiental del departamento donde la tierra ha sido tradicionalmente abundante y barata. Allí la soya gobierna soberana y se produce mayoritariamente para exportación, y no como materia prima, sino procesada. La soya representa bastante más de la mitad del valor de la producción agroindustrial de Santa Cruz. La industria ha atraído a extranjeros, principalmente brasileños, pero también argentinos, paraguayos y chilenos, debido al bajo costo de la tierra y las grandes utilidades que promete. Habitualmente, Bolivia vendía la mayor parte de su soya a Colombia, en virtud de las normas preferenciales acordadas dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), pero más recientemente ha encontrado nuevos mercados en Venezuela.

Con todo, la producción de semillas oleaginosas coexiste con las prácticas agrícolas más tradicionales. Hacia el norte de Santa Cruz —principalmente en lugares como Yapacaní y San Julián— algunos colonizadores cultivaban, en pequeña escala, productos como arroz, caña de azúcar y algodón, aunque la soya está invadiendo el lugar y se está propagando hacia el norte y en dirección al Beni. Como hemos visto, mucha de la producción no es de muy pequeña escala, y algunos "pequeños productores" tienen propiedades de bastante más de doscientas hectáreas. En los valles del suroeste de Santa Cruz aún prevalece la producción de campesinos de pequeña escala con cultivos de hortalizas y cítricos para el mercado local. Más hacia el sur, en la provincia Cordillera situada en los márgenes del Chaco, predomina la ganadería, con frecuencia en enormes haciendas, como también ocurre en partes de la Chiquitanía que no son adecuadas para la producción de soya pero donde la madera del monte se constituye en un gran negocio.

Pero es la soya, más que ningún otro cultivo, la que ha ejercido una creciente presión en la tenencia de la tierra, al ingresar a la fuerza en zonas donde anteriormente predominaban productores indígenas y campesinos. Los problemas de falta de tierras están en aumento, pues los hijos de los primeros colonizadores no encuentran tierra para cultivar. Al mismo tiempo, los pueblos indígenas están perdiendo tierra que ha sido reconocida como suya. Según Hugo Salvatierra, todo este proceso está dando lugar "a una situación explosiva y a corto plazo". La expansión de la frontera agrícola también tiene otras consecuencias negativas. Para Eulogio Núñez, de CIPCA en Santa Cruz, entre 250.000 y 300.000 hectáreas de bosque están siendo despejadas cada año —principalmente en el norte de la Chiquitanía y Guarayos— sobre todo para dar paso a la soya. "La agroindustria está dando fin a la selva amazónica", afirma. Dado que esta tierra no es apropiada para la agricultura intensiva, está creando considerables problemas de degradación del suelo. Núñez señala la inobservancia de técnicas básicas para evitar la erosión provocada por el viento, como barreras de árboles, que ayudan a conservar los suelos y evitar la sedimentación de los sistemas fluviales. "Comparativamente nos queda muchísima masa forestal —señala—, pero a este ritmo no va a durar". Miguel Ángel Crespo de la ONG Productividad, Biósfera y Medio Ambiente (PROBIOMA) de Santa Cruz, que promueve técnicas para proteger la biodiversidad, es particularmente crítico en su evaluación del uso de fertilizantes químicos y semillas modificadas genéticamente. Cita cifras que muestran de qué manera el uso de semilla transgénica en la industria de la soya ha aumentado del 40 por ciento en 2006 al 98 por ciento en 2011, y cómo en 2000 se utilizaban 12 kilos de agroquímicos por hectárea, incrementados a

54 kilos en 2011. Entre los que han destruido el monte, Núñez cita a los Menonitas, una secta religiosa protestante a ultranza de origen germánico, cuyos miembros han aumentado sustancialmente en los últimos veinte años. "Son como termitas", señala.

Los intentos del gobierno de regularizar la tenencia de tierra en Santa Cruz, por medio del saneamiento, han tenido menos éxito que en muchas otras partes del país, principalmente por la resistencia de terratenientes establecidos, particularmente en la Chiquitanía y en la provincia Cordillera. De un total de 106 millones de hectáreas de tierra, sometidas a saneamiento en todo el país, al final del año 2011 se habían saneado 61 millones. El temor que mostraron los intereses terratenientes frente al saneamiento, en el sentido de que se convierta en un mecanismo de redistribución de tierras parece haberse disipado, especialmente porque el proceso de titulación de tierras perdió su impulso original a partir de 2010. El referéndum de 2009 sobre tenencia de tierras, que tuvo lugar al mismo tiempo que el constitucional, reafirmó el límite superior de 5.000 hectáreas de tierras con fines productivos, pero no se aplicó con carácter retroactivo. En Santa Cruz, algunos terratenientes poseen haciendas que de lejos exceden ese límite.

Para observadores como Salvatierra, la única respuesta a la presión sobre la tierra no es la titulación sino la redistribución en favor de los más necesitados. La cantidad de tierra redistribuida en Santa Cruz en los últimos años ha sido pequeña. Algunos de los que participaron más íntimamente en la regulación de la tierra en los primeros años del gobierno de Morales temen que la tendencia a la redistribución de tierras se haya revertido definitivamente. Comparándolo con el distanciamiento de los objetivos de la reforma agraria de 1953 por parte de gobiernos del MNR en los años 1950, Juan Carlos Rojas (que estuvo a la cabeza del INRA entre 2006 y 2010) opina que "el proceso de distribución de tierra con base comunitaria ahora está cerrado; mi gran preocupación es que el ciclo haya terminado", afirma, refiriéndose a las negociaciones entre funcionarios gubernamentales y organizaciones que representan los intereses de grandes terratenientes y agroindustriales. Sostiene que la Cumbre Social, convocada por el gobierno en diciembre de 2011, que congregó a diferentes grupos de la sociedad civil en Cochabamba, representó un retroceso adicional de los objetivos de la reforma agraria. A ella asistieron organizaciones empresariales, incluyendo aquellas que representan los intereses de los terratenientes. Buscaban flexibilizar las normas respecto al uso productivo de la tierra. Otros observadores señalan como la comunidad agrícola cruceña ha logrado conservar importantes privilegios, como el

abastecimiento de diésel con subsidio, la capacidad de negociar cuotas de exportación y beneficiarse de precios internacionales más elevados que los disponibles en el mercado local para productos como el aceite vegetal.

Quienes trabajan en ONG dedicadas a temas agrícolas subrayan el importante giro de la política gubernamental, especialmente desde que se inició su segunda gestión a principios de 2010. Mientras Eulogio Núñez de CIPCA considera la adhesión de la Carta Constitucional de 2009 a una "economía plural" como "nueva e innovadora", también observa que el Estado está cada vez más del lado de los intereses agroindustriales de Santa Cruz orientados a la exportación, a costa del compromiso constitucional con el "desarrollo rural sostenible". "Pensamos que se debería respetar la sostenibilidad del suelo", añade, incriminando a la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) de promover la producción de soya transgénica. Considera que, en la disputa sobre el TIPNIS, el "problema de fondo" es la contradicción entre los modelos de desarrollo agrícola sostenible y la promoción de la agroindustria. De igual manera, Alcides Vadillo de la Fundación Tierra en Santa Cruz señala los cambios en el discurso del gobierno, el tránsito de una "revolución agraria" (relacionada con la reforma de la propiedad de la tierra) en 2006 a una "revolución productiva" en 2011. Vadillo, que anteriormente trabajaba como asesor de la CIDOB, considera que la razón de ello es el reconocimiento, por parte del gobierno, de que Santa Cruz es la fuente del 75 por ciento de los alimentos que se consumen en Bolivia. De ese porcentaje, el 82 por ciento es producido por la agroindustria. Estimulado por la caída en la producción agrícola en 2007 y la subida de los precios internacionales el año siguiente, con las consecuentes presiones inflacionarias, "el gobierno reconsideró el papel de la agroindustria en la economía nacional", afirma. Por su parte, Miguel Ángel Crespo de PROBIOMA reconoce que a Santa Cruz le corresponde el 93 por ciento de la producción de carne, el 63 por ciento de leche, el 63 por ciento de fruta e incluso el 45 por ciento de papa. Con una población urbana en ascenso, probablemente no debe sorprendernos que garantizar el suministro de alimentos (y así precios más bajos) se hubiera transformado en una preocupación primordial para quienes están en el gobierno.

Varias de las personas con quienes hablamos se mostraron escépticas acerca del grado en que la política gubernamental se habría alejado del modelo neoliberal que heredó. "No vemos que la administración económica esté poniendo fin a la visión neoliberal de las cosas", señala Gualberto Flores del Foro Vecinal, una organización de vecinos en Santa Cruz. Alcides Vadillo

concuerda y sugiere que si bien no ha habido cambio en el modelo, se ha producido una alteración respecto "a quienes lo administran", apuntando hacia una mayor participación estatal en el proceso productivo. Este apoyo del Estado ha tendido a enfocarse en los productores de menor escala, en la otorgación de créditos, el desarrollo de instalaciones de almacenamiento y nuevos mercados para su producción a través de EMAPA, la entidad de adquisiciones del Estado. Estas innovaciones, sin embargo, no parecen haber sido del todo satisfactorias. Los créditos a través de EMAPA, para pequeños productores de arroz, azúcar, maíz y soya en el norte de Santa Cruz, no siempre estaban disponibles cuando más los necesitaban. Los apoyos a los precios para los productores de arroz fracasaron cuando tales medidas dieron lugar a una sobreproducción. El suministro de semilla y fertilizantes a los pequeños productores, por parte de EMAPA, a la larga causó considerables problemas debido a que llegaron tarde. Los acuerdos para adquirir producción agrícola a menudo se veían atrapados en la burocracia, en tanto que —como muestran los letreros publicitarios en la carretera a San Julián— los intermediarios privados pagarían en efectivo contra entrega y sin hacer preguntas.

Sin embargo, pese a tales problemas, la situación económica que afecta a los pequeños productores parece haber mejorado considerablemente desde 2006. En opinión de Vadillo, "el campesino está en mejores condiciones que hace cinco años, tiene acceso a la tierra, al crédito y a maquinaria". Ciertamente, algunos pequeños productores han podido acceder a ligas mayores, aprovechando las oportunidades que se han abierto para ellos. También hubo mayor participación en las esferas de decisión, y esto representa una importante ruptura con el pasado y cuestiona el control tradicionalmente ejercido por las élites empresariales. Un ejemplo notable (aunque quizás atípico) es el de Demetrio Pérez, presidente de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) —una potente voz en el mundo agroindustrial— y pequeño productor cuya familia proviene del área rural de Potosí. "Elegir a esa persona para negociar con la administración de Morales es una de las jugadas más inteligentes que podían haber hecho", señala Crespo. El mundo de la agroindustria parece haber llegado a un *modus vivendi* amigable con la administración de Morales, pero no sin propiciar un clima de resentimiento entre el gobierno y algunos de sus aliados.

La organización social en la esfera rural también ha avanzado en los últimos años, explotando el mayor número de espacios facilitados para defender los intereses populares. Un avance crucial en este sentido probablemente ha sido el Bloque Oriente de Organizaciones Sociales de Santa Cruz, establecido

en 2001, que reúne a indígenas, campesinos, trabajadores rurales y grupos sin tierra con agrupaciones urbanas como el Foro Vecinal. Los movimientos sociales apoyaron ampliamente la elección de Evo Morales y el proceso de reforma de la Constitución para que refleje sus intereses. Como otras organizaciones del movimiento social, el Bloque ha experimentado tensiones y divisiones internas, pero ha podido sobrevivir intacto promoviendo áreas de interés común. En 2012, esto incluía trabajar en la elaboración de planes para la autonomía departamental. No obstante, como en otros lugares, y especialmente desde 2010, las divisiones entre las organizaciones campesinas e indígenas sobre las diferentes perspectivas del desarrollo (y especialmente la movilización en torno a la disputa por el TIPNIS) debilitaron este sentido de unidad entre sectores, y de hecho alentaron divisiones entre ellos. A mediados de 2012, la mayoría de las organizaciones sociales de Santa Cruz (especialmente en la esfera indígena) habían experimentado divisiones internas, algunas de ellas violentas, con relación a su apoyo (o rechazo) al gobierno de Morales y su posición política respecto al tema del TIPNIS.

El otro lado de la ciudad

Al ingresar a los barrios periféricos del norte de la ciudad de Santa Cruz da la impresión de una desenfrenada abundancia donde las distribuidoras de automóviles venden lo último en ostentosos vehículos y donde se ven puntos de venta de comida rápida y grandes supermercados que ofrecen un universo de bienes de consumo. Pero, la realidad es muy diferente en otras partes de la ciudad. Visitando los distritos del sudeste, Villa Primero de Mayo (Distrito 6), San Aurelio (Distrito 12) y el Plan 3000 (Distrito 8), Cotoca al este, o el Distrito 9 al suroeste de la ciudad, uno se encuentra con el tipo de asentamientos de los barrios pobres típicos de otras partes de América Latina. Entre éstos, el más extenso es el Plan 3000. Con una población de entre 300.000 y 400.000 habitantes (el censo de noviembre de 2012 proporcionará una cifra más exacta), al menos una quinta parte de la población total de la ciudad de Santa Cruz reside allí.

El Plan 3000 surgió hace treinta años (en 1983) cuando fuertes tormentas ocasionaron el desborde de las riberas del Río Piraí y sus aguas inundaron comunidades azotadas por la pobreza en esa parte baja de la ciudad. El desastre ocurrió el 13 de marzo, fecha que es recordada con amargura año tras año desde entonces. Tres mil familias habrían sido afectadas; a ese número debe su nombre. Inicialmente, a las personas afectadas se les dio cobijo en la universidad, y luego fueron "relocalizadas" a un área no cultivada en

la periferia. "Nos trataron como si no fuéramos seres humanos —recuerda Marfa Silva—, simplemente nos tiraron al monte [abandonándonos] sin alimentos o agua. [...] Si antes éramos pobres, aquí no teníamos servicios en absoluto". Rememora cómo el propietario de la tierra se negó a darles acceso a su pila de agua. Según Edwin Grimaldo, director del Colegio Saint Andrew's, del Plan 3000, gran parte de la ayuda internacional recaudada para ayudar a las víctimas de la riada desapareció en la corrupción oficial. Las familias inicialmente vivieron en carpas, y luego se les ofreció en venta terrenos por los cuales debieron pagar 2.000 bolivianos, sin que hasta la fecha les entreguen títulos legales por ellos. "Fue un robo descarado", opina Grimaldo.

Para ir al Plan 3000 desde el centro de la ciudad existe una flamante carretera de doble vía con iluminación y palmeras ornamentales. Empero, el camino se detiene abruptamente antes de llegar al distrito para zambullirse en un sendero de tierra con grandes huecos, y eventualmente encontrarse con el mercado, el área donde el Plan 3000 originalmente cobró forma en 1983. El día que lo visitamos caía una lluvia intensa que convirtió las calles en pantanos. Los buses hacían maniobras para salir del barro, llevando su carga humana hacia el centro de la ciudad, a unos cinco kilómetros de distancia, sin la mínima preocupación por los peatones que caminaban al lado de la vía. En el Plan 3000 hay poco empleo y pocas formas de entretenimiento. La mayor parte de la gente trabaja en la ciudad. Las principales fuentes de trabajo son del tipo de actividades comerciales a pequeña escala que caracterizan a la mayoría de los asentamientos urbanos en Bolivia. El distrito creció sin planificación, en gran parte ignorado por las autoridades municipales de Santa Cruz.

Desde 1983, el Plan 3000 se ha convertido en el primer punto de contacto para los migrantes que llegan de toda Bolivia. "La velocidad con la que ha venido la gente es sorprendente", dice Marfa Silva, una de sus primeras pobladoras. "Es como Bolivia en miniatura —comenta Grimaldo—, hay mineros de Oruro, negros de los Yungas, incluso ponchos rojos de Achacachi". Desde el punto de vista organizativo, la población se unió en torno a la demanda de servicios básicos. En 1989 hubo marchas de protesta para demandar electricidad y agua. Grimaldo recuerda cómo 5.000 personas marcharon hasta el centro de Santa Cruz, a la Plaza 24 de Septiembre. Para Eduardo Correa, hasta hace poco subalcalde del Plan 3000, "la población se une cuando hay necesidad". Esto ocurrió, por ejemplo, en 2008, cuando al calor de los conflictos con el gobierno, la Unión Juvenil Cruceñista pretendió atacar lo que percibía como un baluarte del MAS. Los seguidores de la UJC intentaron

quemar el mercado en el Plan 3000, pero fueron repelidos por la gente local. Grimaldo recuerda que, convocados por la radio, unas 20.000 personas salieron a "defender sus puestos en el mercado". Eduardo Loayza, que trabaja en la radio comunitaria del Plan 3000 observa que "en momentos de lucha, la radio cumple un papel crucial".

Sin embargo, el logro de servicios básicos ha reducido los niveles de acción colectiva. "La gente se acostumbra a lo poco que tiene —señala Correa—, si tiene electricidad y agua y un medio de transporte, se siente muy afortunada". Asimismo, las rivalidades entre los distintos dirigentes de la comunidad y la eliminación de las constantes amenazas externas han hecho difícil sostener la unidad organizativa en todo el distrito. Gualberto Flores, del Foro Vecinal, subraya que por la falta de unidad es difícil trabajar allí. La competencia entre actores externos, además, empeora esta situación. "Todos, la municipalidad [de Santa Cruz], el gobernador local y su oficina, el gobierno central [en La Paz], quieren involucrarse [...] hay una falta de coordinación, remedios de parche y un gran dosis de cooptación". Correa relata por qué el peso electoral del Plan 3000 hace que se lo considere un recurso político importante. "Algunos apoyan a Evo, otros a Percy [Fernández, el alcalde de Santa Cruz] [...] Es una sucia forma de hacer política, se aprovechan de la población que está mal informada". Por su parte, José Chávez, un dirigente comunitario local, condena abiertamente la forma en que las juntas vecinales —cada uno de los 127 subdistritos tiene una— ignoran los puntos de vista y aspiraciones de las personas a quienes supuestamente representan. "Nuestros dirigentes simplemente nos dan la espalda", resalta, aludiendo al hecho de que muchas veces son comprados por gente de afuera, especialmente de la municipalidad. Grimaldo lo expresa en términos más duros: "A ellos [los dirigentes] los compran con comida, bebida y sexo".

Aunque la mayoría votó de manera entusiasta por el MAS en las elecciones presidenciales de 2005 y nuevamente en 2009, hemos observado una atmósfera de desilusión que los opositores al partido gobernante han sabido capitalizar. "Había grandes expectativas", señala Grimaldo, quien pese a sus reservas continúa apoyando localmente al MAS, "y ahora la gente del MAS ha caído en la pelea por pegas en el gobierno". El que fuera subalcalde Eduardo Correa es más rotundo: "La gente se vende por un plato de arroz", dice. Correa también apoya al MAS, pero fue obligado a renunciar a su cargo de subalcalde en 2011 por confrontaciones con el alcalde Percy Fernández, cuya oficina le hacía imposible realizar su trabajo. El apoyo al MAS parece asimismo haber disminuido desde las confrontaciones de 2008. Hasta ese

momento, el respaldo al partido era la única forma de expresar la oposición al Comité Pro Santa Cruz y a los intereses que representa. Hasta 2008, el Bloque Oriente aprobaba las políticas del MAS en general, al igual que la reelaboración de la Constitución. Desde entonces, el Bloque ha experimentado divisiones, especialmente entre campesinos y colonizadores (que apoyan al MAS) por una parte, y las organizaciones indígenas (como la CIDOB), por otra. El movimiento sindical local, representado por la Central Obrera Departamental (COD) ha experimentado igualmente fisuras internas en los últimos años.

Con todo, muchas de las personas con las que hablamos se refirieron a las mejoras que se habían dado como resultado de las políticas del gobierno de Morales. Los avances en educación son muy apreciados, en particular la construcción de nuevas escuelas en el Plan 3000. El bono Juancito Pinto (dirigido a los escolares) parece haber reducido los niveles de ausentismo y deserción escolares, particularmente en las niñas. Correa alude al programa de construcción de escuelas en el Plan 3000, al igual que al hecho de que ya no les cobran para obtener el título de bachiller cuando completan la educación secundaria. "Pese a la cantidad de aulas construidas, aún faltan —señala— y todavía no estamos dando una educación verdaderamente gratuita". Por su parte, Marfa Silva se refiere a las mejoras en el suministro de agua, y en especial al programa para introducir un plan de drenaje y alcantarillado, financiado por el gobierno central y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Esto es muy importante para nosotros", afirma. A partir de 2004, Marfa ha ejercido el cargo de presidenta de la cooperativa local del agua, una de las pocas mujeres del barrio a asumir este tipo de cargo. También llama la atención acerca de los resultados positivos del programa de Renta Dignidad para las personas mayores: "El abandono de las personas mayores ya no es un problema", comenta.

Pese a los treinta años de existencia del distrito, la vida en el Plan 3000 es aún precaria para la mayoría. Los problemas de subempleo y bajos ingresos son todavía generalizados, al igual que los problemas sociales que surgen debido a la pobreza. El perfil de su población es muy joven, con una mitad de ella por debajo de los 25 años. Gran cantidad de jóvenes ingresan, por tanto, a la fuerza laboral cada año, con escasa o ninguna esperanza de lograr un trabajo estable o una remuneración razonable. Las actividades informales, como las de servicio y de los sectores comerciales, tienden a ser de mínimos ingresos. Se vive asimismo en condiciones precarias porque prevalece la delincuencia y la falta de presencia policial para enfrentarla. Según Eduardo Correa, hay tan

sólo 150 policías en todo el Plan 3000, y esto incluye a los que no patrullan las calles, para un área con una población que se acerca a las 400.000 personas. Además de ello, pese al paso del tiempo, sólo una pequeña proporción de la población ha podido contar con el dinero o conexiones para negociar los títulos de los terrenos que ocupan. Algunos siguen financieramente empeñados con los dueños originales de la tierra en la que se asentaron por primera vez en 1983. "La falta de títulos hace imposible conseguir créditos, prestarse dinero —señala Marfa Silva—, también necesitamos títulos de propiedad si queremos dejar las casas a nuestros hijos al morir". Es posible que una ley aprobada por el gobierno en 2012 ayude a resolver este problema, al permitir que la gente obtenga títulos siempre que pueda demostrar que ha ocupado un terreno por al menos cinco años. El sesenta por ciento de los que viven en el Plan 3000 carece de títulos para sus terrenos.

La resolución de este tipo de problemas sigue siendo un gran desafío para la población del Plan 3000 y otros distritos de bajos ingresos en Santa Cruz. De hecho, la falta de redes organizadas permanentes y sólidas no ayuda. Para la población es difícil obligar a las autoridades, ya sea en el plano departamental o nacional, a responder a sus problemas. El alcance de la participación popular en las decisiones locales es muy limitado, y la relación entre la alcaldía de Santa Cruz y las juntas vecinales en el Plan 3000 y otros distritos es sumamente clientelista. "Ni la alcaldía ni la gobernación rinden cuentas políticamente", señala Gualberto Flores del Foro Vecinal, creado en 2008 precisamente para ejercer presión a favor de una mayor corresponsabilidad pública en el gobierno local en las zonas más pobres de Santa Cruz. Un objetivo de larga data de los dirigentes del Plan 3000 ha sido disponer de una alcaldía local independiente de Santa Cruz, siguiendo el ejemplo pionero de la ciudad de El Alto en la década de 1990. Pero hasta ahora aparentemente ha sido en vano. "Para esto el gobierno no ha promulgado leyes por decreto —señala José Chávez, miembro del Foro Vecinal en el Plan 3000—, y comprometerse con la gobernación en tales asuntos es meterse en un laberinto burocrático".

Conclusiones

Tradicionalmente Santa Cruz ha sido uno de los departamentos más conservadores de Bolivia. Su política ha estado dominada por un grupo pequeño, pero enormemente poderoso, de familias que han tendido a monopolizar sus principales instituciones políticas y económicas. La ideología predominante entre estos grupos ha sido de orgullosa defensa de intereses que perciben

como cruceños, al igual que en contra de la interferencia del gobierno de La Paz y su tendencia centralizadora, especialmente cuando tal gobierno es de izquierda. Ahora tal dominio podría estar en duda. Parece que las élites políticas y empresariales ya no comparten exactamente la misma visión. La violencia que tuvo lugar en Santa Cruz y la inquietud de la administración de Morales por garantizar que tal violencia no se repita han llevado a una especie de *entente* entre las principales organizaciones empresariales (sus miembros) y el gobierno. La tan pregonada campaña a favor de la autonomía regional se desvaneció, lo cual sugiere que la resistencia a las políticas que emanan de La Paz nunca fue el motivo auténtico. La verdadera razón de la movilización de 2008 era la defensa de Santa Cruz de la amenaza a su sistema productivo, basado en la agricultura de latifundio y en la agroindustria. Para 2012, esa amenaza ya no estaba tan presente en las mentes de las organizaciones empresariales. Al prosperar las empresas bajo la administración del MAS, los viejos métodos para lograr sus intereses parecían menos efectivos. Por su parte, el en otro tiempo poderoso Comité Pro Santa Cruz habría quedado despojado, privado del apoyo comprometido de sus seguidores de tiempos pasados. La élite política se encontró entonces reducida a un retazo. En palabras de uno de nuestros entrevistados, apenas estaba compuesta por el alcalde, el gobernador, el cardenal y los medios de comunicación. No obstante, el grado hasta el cual este cambio podría consolidarse va a depender fundamentalmente de cómo se comporten los grupos divergentes dentro de la vieja élite: de si quienes están en el poder continúan o no optando por jugar a la pelota con el MAS, y de si los nuevos actores logran desempeñar un papel más importante.

En este contexto, en la sociedad cruceña han surgido nuevos sectores y forjado una sociedad mucho más compleja y multifacética que hace treinta años. Con alrededor de la mitad de la población de origen colla —migrantes de las tierras altas o sus descendientes— ya no era posible mantener una sociedad en la cual sería posible marginarlos y excluirlos de manera efectiva. En localidades de la periferia de la ciudad de Santa Cruz, como el Plan 3000, la población se mostraba cada vez más inquieta e insatisfecha por la deficiente atención que reciben de las autoridades y en particular del alcalde. Vieron que podían movilizarse y votar por autoridades propias, no alineadas con las élites políticas tradicionales. Surgieron nuevos sectores económicos, dominados por los inmigrantes a la ciudad, quienes trajeron consigo muchas de las tradiciones organizativas que han caracterizado a otros lugares de Bolivia. Sus organizaciones, ya sea en áreas rurales o urbanas, son ahora más decididas y están menos dispuestas a someterse a las organizaciones locales que

antes prevalecían. Esto no es algo que se pueda revertir fácilmente. Algunos de los antiguos monopolios, como el transporte urbano, fueron desintegrados bajo la presión de nuevos actores, rompiendo así algunas de las viejas barreras de exclusividad. Algunas instituciones cruceñas, que anteriormente estaban a cargo de las élites y funcionaban para ellas, se mostraron accesibles a estos nuevos actores. Asimismo, en las áreas rurales, algunos de los que migraron al departamento como colonizadores se han convertido en actores importantes dentro del complejo agrícola, entre ellos los soyeros.

Por último, es posible que la relación entre La Paz y Santa Cruz —que en 2008 se hizo extremadamente antagonista— no sea tan conflictiva como a veces se la pinta. Un paso significativo parece ser que la élite económica, más por pragmatismo que por consideraciones ideológicas, ha preferido adoptar una actitud "empresarial" hacia la administración de Morales. Consciente de que Santa Cruz es la principal fuente de alimentos para el resto del país, esto ha sido correspondido por el gobierno. La política hacia los productores agrícolas (tanto grandes como pequeños) —tierra, crédito y comercialización— ha acabado por favorecer a Santa Cruz. El grado hasta el cual esto perjudica a otros en otras regiones del país puede ser que se revele como fuente de nuevas tensiones. Por tanto, el futuro de Santa Cruz promete ser bastante diferente de como fue en el pasado. Al parecer, los viejos modelos de control se están desmoronando, sus instituciones están comenzando a ser más pluralistas y algo más democráticas en su forma de operar políticamente. Por último, parece inaugurarse una nueva relación entre Santa Cruz y el resto de Bolivia, una actitud menos chauvinista, basada en una política más inclusiva.

IX

El norte amazónico

El departamento de Pando y la provincia Vaca Diez del departamento del Beni (junto a la provincia Iturralde del norte de La Paz) constituyen una región distinta a cualquier otra de Bolivia. Los territorios del norte han estado hasta hace poco aislados del resto del país. Carecían de cualquier tipo de conexión terrestre hasta principios de la década de 1990, en que se construyó un camino que vincula a los pueblos de Cobija (la capital de Pando) y Riberalta (la capital de la provincia Vaca Diez) con La Paz. La economía de la región ha estado tradicionalmente más integrada al Brasil que al resto de Bolivia. Para Enrique Ormachea, del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), que trabajó en la región a principios de la década de 1980, "lo único que podías comprar que no fuera brasileño [en esa época] era cerveza boliviana". Los principales productos de la región —goma y castaña— eran embarcados hacia Manaos y Belém a través del sistema fluvial amazónico. Las principales influencias culturales eran brasileñas y también los canales de televisión. La región experimentó varios ciclos económicos de auge y crisis debido a las industrias extractivas. La quinina (cura para la malaria) fue, en ese plano, un ejemplo temprano, como lo fueron después la industria de la madera y la exploración en busca de oro aluvial en los majestuosos ríos de la región.

Lejos de los ejes principales de crecimiento, y con una peculiar historia propia, el norte del país fue un lugar remoto al cual relativamente pocos bolivianos se aventuraban. Sin embargo, es ésta zona del país la que ha experimentado los cambios más llamativos a lo largo de los últimos treinta y tantos años. Se trata del desarrollo de las industrias extractivas, especialmente la castaña; importantes cambios en los sistemas tradicionales de tenencia de tierras; la evolución de nuevas formas de organización social; la inmigración de un gran número de población a una región antes escasamente poblada; el surgimiento de nuevas formas de actividad económica; y, finalmente, del establecimiento de instituciones estatales.

En la frontera

Lo que ahora es Pando y el norte del Beni eran lugares inhóspitos, alejados de los centros de prosperidad colonial en la frontera de lo que, en otra época, habían sido las esferas de influencia portuguesa y española, respectivamente. En los mapas coloniales se la identificaba como "tierra incógnita": la tierra desconocida. Aunque los pioneros coloniales habían intentado penetrar los exuberantes bosques de la Amazonía, nunca fue una empresa fácil, y los viajes de exploración normalmente acababan en frustración o desastre. Ni siquiera los jesuitas, esos intrépidos salvadores de almas del período colonial —que construyeron iglesias y asentamientos misioneros en la remota Chiquitanía y en gran parte del Beni—, se aventuraron tan adentro de la selva amazónica. Algunos de los pueblos indígenas que habitaron esta región, que posteriormente se transformaría en Bolivia, fueron absorbidos por la economía local como mano de obra barata.

Los forasteros tenían interés en la región por el incentivo que representaba la nueva mercancía que habría de crear enormes fortunas para quienes la explotaron a lo largo de toda la selva amazónica: la goma. La invención de la rueda neumática hizo del caucho un producto enormemente rentable en los primeros años del siglo veinte, pues atrajo a empresarios e inversionistas de todo el mundo, pero particularmente de Europa. En la Amazonía aparecieron pujantes ciudades y se acumularon gigantescas fortunas en los parajes donde este valioso producto era recolectada y comercializada: Manaus en Brasil e Iquitos en Perú, ambas localidades ostentaban extravagantes teatros de ópera. Explotada de árboles silvestres en la selva, la goma era embarcada por los ríos de la Amazonía a ciudades construidas en puntos de convergencia de las principales vías fluviales. En Bolivia, una de estos lugares fue Riberalta, construida donde el río Beni se une con el imponente Madre de Dios. Fundada en 1880, era la localidad en la cual podía acopiarse y almacenarse goma proveniente de toda la selva boliviana, a la espera de su embarque río abajo. Como memoria de la primera época de la ciudad, una embarcación fluvial que navegaba en estos ríos, el Tahuamanu —construido en Annan, Escocia, y que inició sus operaciones en 1899—, se yergue sobre un gran pedestal de concreto en el parque sobre la ribera del río en Riberalta.

Nicolás Suárez era el "rey" de la goma boliviana, y la mayor parte de lo que más tarde sería el departamento de Pando, a partir de 1938, era territorio de la Casa Suárez. Don Nicolás construyó sus oficinas principales río abajo de Riberalta, en un lugar llamado Cachuela Esperanza, una ubicación estratégica en el río Madre de Dios, el punto donde una serie de rápidos separaban

el sistema fluvial boliviano del correspondiente al bajo Amazonas. La goma debía ser acarreada, rodeando los rápidos, antes de que pudiera embarcarse corriente abajo hacia el Brasil. Suárez construyó una colonia en Cachuela Esperanza en la década de 1880. La localidad ostentaba espaciosas viviendas, un teatro y la propia mansión de Suárez. Hoy, lo que queda de la colonia de Suárez ha sido invadido por la exuberante vegetación selvática. Para evadir los rápidos se construyó un ferrocarril a lo largo de los ríos Mamoré y Madeira. Miles murieron en el proceso debido a enfermedades transmitidas por zancudos. Según el profesor Herman Gonzáles, un historiador de Riberalta, cada una de las durmientes del ferrocarril que se encuentra entre Guayaramerín y San Antonio podría representar a un trabajador que murió en el proceso de su construcción.

El auge de la goma coincidió con la pérdida, por parte de Bolivia —luego de un corto conflicto bélico, entre 1902 y 1903—, de aquél territorio que pasó a convertirse en el estado brasileño de Acre. En realidad, ésta no fue una guerra entre naciones, sino entre intereses rivales de la goma. En el centro de Cobija se encuentra un monumento al "patriotismo" de los caídos en la guerra. Quienes se movilizaron para "defender" a Bolivia fueron principalmente siringueros pertenecientes a la Casa Suárez, obligados por el sistema de "enganche" y "habilito" (la servidumbre por deuda). Como compensación por ceder el Acre, Bolivia recibió una indemnización de dos millones de libras esterlinas de Brasil que se usaron principalmente para construir los ferrocarriles Santa Cruz-Corumbá, hacia el Brasil, y La Paz-Antofagasta, hacia Chile. El apogeo de la industria de la goma concluyó casi tan intempestivamente como comenzó, luego del trasplante del caucho de la Amazonía a plantaciones de Malasia donde podía producirse a menor costo. La industria, que no era ni la sombra de lo que fue antes, continuó hasta principios de la década de 1980, cuando el retiro del subsidio que se pagaba en Brasil finalmente obligó a los comerciantes bolivianos del caucho a abandonar el negocio. Muchos de los que habían sido empleados para la explotación de la goma —muchas veces como "enganchados"— no tuvieron más opción que migrar a ciudades como Riberalta. Por su parte, la Casa Suárez quebró en 1952, año de la revolución boliviana.

La goma acabó siendo reemplazada por la castaña en la economía local. El sistema tradicional de tenencia de tierras —la barraca— dentro del cual tanto la goma como la castaña eran extraídas de la selva nativa, quebró con la desaparición de la industria del caucho. Las barracas abarcaban enormes extensiones de tierra. La Casa Suárez había reclamado como suyas más de un

millón de hectáreas de tierra. Después de su caída, la mayor parte de los barraqueros eran figuras mucho menos influyentes, pese a que sus propiedades eran muy extensas. Muchos migraron a los centros poblados, donde sentaron las bases para la administración local. El sistema tradicional de tenencia de tierra ya estaba en decadencia mucho antes de que se aprobaran, en la década de 1990, las leyes para regularizar la tenencia de tierra en las tierras bajas. Los que continuaron trabajando en las barracas eran campesinos que se dedicaron a la recolección de castaña, la única fuente de ingresos en gran parte de la Amazonía luego del colapso final de la industria de la goma. En el sistema de empleo en las barracas habitualmente el patrón ejercía casi total autoridad sobre una fuerza laboral desorganizada, para cuyos miembros los derechos laborales eran desconocidos.

La castaña

Riberalta es hoy la capital mundial de la castaña, la mal llamada *Brazil nut* (almendra o castaña de Brasil, en inglés). Si bien en décadas pasadas Brasil fue el principal productor, seguido del Perú, Bolivia ha estado produciendo alrededor del 70 por ciento de la oferta mundial de castaña desde fines de la década de 1990. Según Erlan Gamarra, de la Empresa Boliviana de Almendra y Derivados (EBA) —la recientemente establecida empresa estatal de comercialización—, intermediarios de todo el mundo llegan a Riberalta para hacer negocio. En 2011, la producción total de castaña en Bolivia estuvo próxima a las 200.000 toneladas. En 1975, Brasil era de lejos el productor más grande, con un total de 80.000 toneladas. En ese momento a Bolivia le correspondía apenas el 20 por ciento de la oferta mundial.

Desde el colapso de la industria de la goma, la producción de castaña en Bolivia no sólo ha crecido enormemente, sino que el carácter del comercio ha cambiado radicalmente. Hasta la construcción del camino que vincula Riberalta con La Paz, toda la producción de castaña era exportada río abajo hacia Manaos, donde era procesada y embalada para su exportación a Europa y América del Norte. Hoy, toda la producción de Bolivia es procesada localmente y exportada al mercado mundial a través de La Paz y los puertos del norte de Chile. Si bien la forma de producción de la castaña no ha cambiado —proviene de grandes árboles que crecen de manera silvestre en la selva tropical—, en la década de 1980 se desarrolló la industria procesadora en Bolivia, un tipo de producción fabril. De las veinte plantas que existen, una gran parte está en Riberalta, hay tres en Cobija y una en Puerto Rico (estas dos últimas en el departamento de Pando). Algunas están altamente

mecanizadas. La fábrica Tahuamanu en Cobija es probablemente la más sofisticada de América del Sur; en Riberalta la mayoría de las plantas utiliza métodos y maquinaria de producción más rudimentarios. Alrededor de 70 por ciento de la producción de Bolivia está dirigida al mercado europeo, y una buena parte del otro 30 por ciento a los Estados Unidos. La primera remesa de castaña a China ocurrió en 2011.

Hasta ese año hubo un auge en el precio de la castaña, aunque los comerciantes de Riberalta previeron una baja en 2012 que reflejaría una caída en la demanda europea. En la década de 1990, una caja de 20 kilos se vendía en cerca de 40 bolivianos, mientras que en 2012 (en el momento de escribir este trabajo) el precio de la caja era de 250 bolivianos. Si bien la demanda se incrementó considerablemente, la oferta se mantuvo prácticamente idéntica. Aunque la economía de Riberalta, y de hecho de todo el norte amazónico, siguió dependiendo de este único producto, la subida de los precios trajo beneficios claros para la población de la región. En cifras, hay alrededor de 10.000 familias cuyo sustento depende directamente de la producción de castaña, principalmente productores campesinos que trabajan en la selva, pero también algunos barraqueros. Además, otras 15.000 familias participan en la cosecha anual, y otras 5.000 trabajan en las fábricas, lo cual hace un total de 30.000 familias involucradas en la producción de castaña. La cosecha tiene lugar entre los meses de diciembre y marzo, y el ingreso que genera debería alcanzar para buena parte del año. De hecho es insuficiente en el caso de las familias que trabajan en la zafra y que no tienen otra fuente importante de ingresos, pues tienden a acabar endeudadas. La llamada "castaña de monte" es la única nuez en el mundo que crece de manera silvestre y no en plantaciones. Según Gamarra de EBA, es posible producir cinco toneladas de nuez de Macadamia por hectárea plantada anualmente, mientras que se obtiene sólo alrededor de 20 kilos por hectárea de castaña. La ventaja de esta castaña, por supuesto, es que ayuda a mantener la integridad de la selva. Pero "los consumidores en Europa no se dan cuenta que están ayudando a cuidar el bosque", señala Marcelo Sapiencia, también de EBA. Debido a los métodos tradicionales empleados, algunos productores obtienen una prima por su producción orgánica y por respetar los principios del comercio justo.

En parte por el auge del mercado de la castaña, los ingresos en esta parte de Bolivia tienden a ser más altos que en otros lugares. CIPCA, la ONG de promoción rural nacional que realiza un estudio anual sobre los ingresos en las áreas donde opera, estima que los campesinos de Pando y Vaca Diez ganan más que en ningún otro lugar de Bolivia: un total de alrededor

de 30.000 bolivianos (cerca de 4.000 dólares) al año. Pese a ello, la pobreza se mantiene bastante generalizada y la servidumbre por deuda o habilito ya mencionada, continúa aplicándose en la práctica en muchos lugares. Este tipo de servidumbre consiste en que los intermediarios facilitan productos a los trabajadores zafreros antes de que estos puedan pagarlos. Según Marcos Nordgren, el director de CIPCA en Riberalta, aún impera la mentalidad de corto plazo, sin mucho ahorro. "Plata hay —dice— pero no se traduce en bienestar". Para la mayoría de la población, el dinero ganado en la cosecha (de diciembre a marzo) se agota hasta el mes de julio siguiente, por lo que los meses posteriores del año son extremadamente duros. Esto también tiene que ver con el comportamiento de los vendedores locales, que elevan los precios de los alimentos y otros productos de consumo durante la estación alta de recolección de castaña, que es cuando la gente tiene más dinero en el bolsillo.

En los últimos años, los precios más altos de la castaña han tendido a beneficiar principalmente a campesinos y recolectores, no así a los trabajadores de las plantas procesadoras, a quienes no les ha ido tan bien. El empleo en las fábricas de Riberalta y Cobija es eminentemente femenino. De los 14.000 a 15.000 trabajadores empleados en la región, entre el 60 y el 70 por ciento son mujeres. Su trabajo —que en gran parte consiste en quebrar las castañas y clasificarlas— se paga por la cantidad producida; en general, una mujer procesa una bolsa de 18 a 20 kilos por día, y un poco más si en la tarea participan miembros de su familia. La mayor parte de las mujeres esperan ganar entre 50 y 200 bolivianos por día, comenzando su trabajo a las cinco de la mañana, pues en las primeras horas del día las temperaturas son más bajas. Pero, la mayoría de las beneficiadoras no trabaja el año redondo, y los empleados deben encontrar empleos alternativos durante los meses inactivos. Sólo las fábricas más grandes —Urkupiña en Riberalta y Tahuamanu en Cobija— lo hacen, pues están más mecanizadas, tanto así que muchos empleados han sido reemplazados por máquinas. Limberth Siriora, un dirigente sindical en Riberalta que antes trabajó en Urkupiña, afirma: "Con la introducción de la maquinaria el 70 por ciento de los trabajadores perdió su empleo".

La mayor parte de la castaña producida proviene de la selva de Pando, especialmente de las zonas orientales del departamento más cercanas a Riberalta, allí donde el bosque está todavía bastante intacto. Volando entre Riberalta y Cobija, la llamada "alfombra verde" debajo de uno se torna cada vez más raída a medida que uno se aproxima a Cobija. Allí es donde el proceso de desforestación es más evidente: como resultado de las prácticas de roza y quema, la tierra se utiliza para la cría de ganado. En la selva, sin embargo, la

producción de castaña tiene lugar en grandes extensiones de tierra, ya que el número de árboles por hectárea normalmente no excede de dos o tres.

El propósito de la Empresa Boliviana de Almendras (EBA) es tratar de incrementar las ganancias para los que cosechan la castaña, mejorando la cantidad de información disponible para los productores. La entidad publica un boletín informativo bimensual a fin de transparentar el negocio. Si bien la EBA compra castaña, lo hace únicamente de una pequeña parte del mercado. Lo que busca más bien es crear vínculos con los recolectores y ayudarlos a negociar mejores precios para sus productos. "Todos quieren una porción mayor de la torta, y el año pasado [2011] los productores la lograron", señala Erlan Gamarra. Establecida en 2007, la organización adquiere alrededor del 40 por ciento de la castaña que procesa de los productores campesinos e indígenas, y el resto de los barraqueros y firmas que trabajan en concesiones forestales. De acuerdo a Marcos Nordgren de CIPCA, "EBA ha tenido un impacto positivo ayudando a elevar precios y obligando a otros compradores a mejorar el precio que pagan [...] pero falta ver si estos incrementos son sostenibles". La opinión de Rosa Quete, una ex dirigente campesina en Riberalta, es menos halagüeña: "EBA es sólo otra empresa, debería estar produciendo otros beneficios para la gente de aquí".

Saneamiento y titulación de tierras

Si los cambios que tuvieron lugar en el norte amazónico en las décadas de 1980 y 1990 fueron, en alto grado, resultado de las transformaciones realizadas en las condiciones del mercado y de la construcción de carreteras hacia el resto de Bolivia, el proceso de saneamiento y titulación de tierras —iniciado en virtud de la Ley INRA de 1996, pero acelerado sobremanera bajo el gobierno de Morales— ha tenido efectos verdaderamente profundos. En el momento de escribir este libro, Pando era el único departamento de Bolivia donde el proceso de saneamiento (con excepción de un puñado de comunidades) se había completado.

Según las cifras oficiales del INRA, se identificó un total de 3,7 millones de hectáreas de tierras fiscales entre 2006 y 2010 solamente en el departamento. De este total, una gran parte se adjudicó a comunidades indígenas y campesinos que trabajan principalmente en la recolección de la castaña.

Las zonas adjudicadas son extensas, dada la naturaleza de la producción de la castaña y la vulnerabilidad de los suelos, que son poco aptos para la agricultura. La tenencia de la tierra es colectiva y no puede ser vendida a terceros,

bajo la idea de evitar la subdivisión o el tipo de concentración excesiva de tierra que hubo en el pasado. No obstante, dentro de las comunidades se ha otorgado a familias individuales un promedio de 500 hectáreas. Existen ciertas variaciones en esto, lo cual da lugar a críticas. Según Manuel Lima, que fue secretario general de la federación campesina de Pando, a algunas familias se les adjudicó considerablemente más de 500 hectáreas, y para él, eso es "un delito". Pero como nos señaló la ex dirigente campesina Rosa Quete, el número de árboles de castaña también varía muchísimo. Ella alegó tener 320 árboles en su terreno en la comunidad de Santa María, a cuarenta y cinco minutos de Riberalta. Otras personas tienen "apenas veinte árboles", añade. La gente tiene acceso a madera, goma, caza y pesca, además de la recolección de castaña.

El proceso de titulación de tierras ha tenido el efecto de cambiar drásticamente los modelos de tenencia de tierra. Si bien gran parte de las viejas barracas había desaparecido en la década de 1980, el saneamiento dio paso a una reducción sustancial de la cantidad de tierra que estaba en manos privadas, la de aquellas personas que no tenían títulos formales de tierra y que no acataban las leyes en torno a su uso productivo. En algunos casos, los barraqueros habían recibido parcelas relativamente pequeñas de apenas 50 hectáreas. Por tanto, el viejo sistema de tenencia de tierra en virtud del cual un puñado de familias controlaba la economía y sociedad local, acabó por desaparecer. Según Juan Fernando Reyes de la ONG Herencia en Cobija, los campesinos y pueblos indígenas, como consecuencia de la titulación, tienen alrededor del 40 por ciento de la tierra en el departamento de Pando, en tanto que el 10 por ciento se mantiene en manos privadas y el 30 en calidad de concesiones forestales por parte del Estado (sin título de propiedad, tales concesiones ejercen el derecho a explotar los recursos que hay en ellas). Entre los que perdieron tierras están colonos brasileños a quienes no les ha resultado fácil justificar su presencia.

La titulación y el saneamiento de tierras aparentemente se lograron de manera más o menos armoniosa en la región amazónica, lo cual explica, en parte, por qué se distribuyeron áreas tan extensas de tierra en un período de tiempo relativamente corto. Para Marcos Nordgren de CIPCA, esto obedece, entre otras cosas, a que [aquí] "hay tierra suficiente para todos". Sin embargo, para quienes estuvieron más estrechamente involucrados en esos procesos, todo se consiguió en base a la presión y frente a la oposición de grupos de la élite. "El establecimiento de TCO fue muy importante [para nosotros] —señala el dirigente indígena Edgar Amutari—, pero fuimos nosotros los

que impulsamos el proceso de cambio". Amutari, que pertenece al pueblo Takana en la región de Santa Rosa, es secretario de tierras y territorio en la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO). Por su parte, Calixto Cartagena, miembro del pueblo Cavineño (que también forma parte de la CIRABO), nos dijo que la única forma de obtener tierra es por medio de la movilización. "El gobierno nos hizo ver que la única manera de lograr cosas es mediante la presión directa [...] Toda la legislación ha sido consecuencia de la presión desde abajo". Según Manuel Lima, el proceso de distribución de tierras tuvo que enfrentar la oposición de los que tienen concesiones forestales, de los barraqueros y de políticos conservadores que por mucho tiempo dominaron en Pando.

Pero, una de las principales preocupaciones de los que trabajan con organizaciones campesinas en la región es el uso de la tierra distribuida como consecuencia de la titulación. "Hay comunidades con miles de hectáreas, pero les falta la capacidad de transformar la tenencia en ingresos", señala Marcos Nordgren, y agrega que "esto abre el camino a la piratería de tierras", con la intrusión de foráneos dispuestos a hacer dinero fácil explotando los recursos madereros o quemando los bosques para hacerlos aptos para la crianza de ganado. Las políticas gubernamentales, consideradas como una forma de fomentar la ampliación de la frontera agrícola, también fueron objeto de bastante crítica de las personas con las que hablamos, especialmente los que trabajan con grupos indígenas y protegen el medio ambiente. Los grupos de campesinos e indígenas no han recibido mucho apoyo para invertir en actividades como ecoturismo y cultivo de cacao silvestre, que elevarían el ingreso sin destruir la masa forestal. Al mismo tiempo, fuera de Pando, el saneamiento y la titulación de tierras tienen un largo camino por recorrer. En el Beni, por ejemplo, "está lejos de completarse y hay mucha [tierra] que sanear", señala Nordgren.

De todas maneras, el proceso de titulación de tierras en la región amazónica parece ser un cambio irreversible que ha traído tanto estabilidad económica y social como seguridad a una gran porción de la población que, en generaciones anteriores, ha sido una de las más explotadas de toda Bolivia. Monseñor Luis Casey, que nació en St. Louis en los Estados Unidos, es obispo de Riberalta desde mediados de la década de 1980, y ha presenciado los cambios allí de primera mano. Señala que "una de las mejores cosas, y estoy orgulloso de decirlo, es que la organización ha permitido a los campesinos obtener títulos para sus tierras", un proceso en el cual la iglesia católica ha estado estrechamente involucrada, junto a ONG y sindicatos campesinos.

Casey elogia el carácter comunitario de la legalización (de la propiedad) de la tierra, y no así la propiedad individual. "Esto mantiene unidas a las comunidades", afirma.

Organización social

Dadas las estructuras tradicionales de la tenencia de tierra, heredadas de la época de extracción de goma, la organización social en la región es débil comparada con otros lugares de Bolivia. En el mejor de los casos, las relaciones laborales en las barracas eran paternalistas y, en el peor, bastante represivas. No era un entorno que condujera a la organización. En palabras de César Aguilar, un historiador de Cobija, "en Pando no hay mucha tradición de organización comunal [...] pero al fragmentarse las barracas hubo mayor espacio para que los trabajadores comiencen a organizarse". El panorama ha cambiado sustancialmente en los últimos veinte años, lo que refleja tanto cambios en el carácter de la economía local como en la influencia que ejercen entidades externas: la iglesia católica, las ONG, y (no en menor medida) el Estado.

Como en otras partes de las tierras bajas orientales de Bolivia, la organización indígena se ha desarrollado en defensa de la tierra y territorio y de otros derechos. Al igual que en otros sitios, la noción de derechos y la demanda para que éstos se incluyan en la Constitución fueron elementos cruciales de la participación política emergente que originalmente provino del establecimiento de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y de la marcha de Trinidad a La Paz en 1990. La formación de la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), cuyas oficinas principales se encuentran en Riberalta, constituyó un avance fundamental en términos de colaboración entre las organizaciones indígenas en la región. Los pueblos Chácobo, Cavineño, Takana, Esse Ejja, Araona, Pacahuara y Joaquiniano, forman parte de la CIRABO. Varios de estos pueblos son relativamente pequeños en número, pero ocupan grandes extensiones de tierra definidas como TCO. Según Mónica Lijerón del CEJIS en Riberalta (una ONG que prioriza el trabajo con pueblos indígenas), a los pueblos que conforman la CIRABO se les otorgó 1,7 millones de hectáreas en la región. Con todo, y en opinión de Guillermo Rioja, un antropólogo que trabaja en la universidad en Cobija, el número de etnias que verdaderamente puede describirse como "indígena" en la región, como los Yaminawa y los Machineri, es bastante reducido. "Los pueblos como los Takana ya no son realmente grupos indígenas, están completamente asimilados en el sentido antropológico [...] aunque los Esse-Ejja son un poco más cerrados", señala. Asimilados o no,

los pueblos indígenas han perseguido activamente su objetivo de obtener el reconocimiento oficial para sus tierras y derechos. "Hace muy poco que hemos logrado asegurar títulos de tierra —señala Calixto Cartagena del pueblo Cavineño— y esto ha sido un gran logro para nosotros".

Los campesinos del departamento de Pando y de la provincia Vaca Diez son muchísimo más numerosos que los miembros de los pueblos indígenas, y muchos de ellos son antiguos trabajadores de los barraqueros (al menos los que no migraron a los centros poblados debido a la quiebra de la industria de la goma). A diferencia de los pueblos indígenas, tienen una tradición más fuerte de trabajo como jornaleros en las barracas y no hace mucho comenzaron a desarrollar un amplio sentido de comunidad. Muchos campesinos, e incluso algunos indígenas Takana que fueron atraídos a trabajar en las fincas donde se producía goma, son propietarios de una pequeña parcela, donde cultivan productos como yuca, arroz y maíz, y están más integrados en la economía de mercado. De hecho, a diferencia de otros lugares de Bolivia, las relaciones entre campesinos y organizaciones indígenas han sido relativamente armónicas en tiempos recientes, y es probable que esto se deba a que ambos están involucrados en la misma actividad económica —la recolección de la castaña— y a que han enfrentado a un oponente común: el barraquero. El Bloque de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia (BOCINAB) se ha presentado como una plataforma conjunta y, en palabras de Marcos Nordgren, es "un espacio de donde pueden surgir ideas y propuestas. La tierra ha sido un factor de unidad aquí," añade.

Como los grupos indígenas, ya desde 2001 las federaciones campesinas de la región cumplían un papel activo en la presión a favor de la titulación de tierras. Potenciados por la vertiginosa emergencia de los movimientos sociales en los años posteriores, la federación campesina de Pando se las ingenió para lograr importantes avances. Según Manuel Lima, quien fuera dirigente de la federación entre 2006 y 2007, 140 comunidades han recibido títulos para sus tierras. Sin embargo, se hizo difícil sostener la organización campesina en Pando, especialmente durante la gestión de Leopoldo Fernández como prefecto del departamento. Miembro del partido de derecha Acción Democrática Nacionalista (ADN), Fernández era experto en cooptar a dirigentes, prometiendo proyectos de desarrollo de pequeña escala en las comunidades del departamento. Propendía a actuar de manera más bien paternalista, y a tomar decisiones a nombre de quienes lo rodeaban, al estilo del jefe de una barraca. Sus principales aliados eran ganaderos y extractores de madera del departamento.

De forma paralela al desarrollo de la organización campesina, hubo un importante avance entre las campesinas mujeres, bajo la tutela de la federación de mujeres campesinas Bartolina Sisa, tanto en Pando como en Riberalta. Aquí nuevamente hubo un florecimiento de los conceptos de derecho en las mujeres, como productoras dentro de la comunidad campesina y como socias en el grupo familiar. En estrecha alianza con el MAS, las Bartolinas ciertamente se hicieron sentir incluso en Pando, donde aún impera el machismo tanto en la vida pública como privada. Durante una reunión de las Bartolinas en Riberalta, no nos quedó duda alguna sobre la determinación de estas mujeres. "Fuimos marginadas, pero ahora nuestros derechos están incluidos en la Constitución, así que deben respetarnos", afirma Gladys Eamara, y añade: "Como mujeres, queremos derechos a la tierra". Uno de los avances incluidos en el programa de titulación de tierras de los últimos años ha sido la inclusión tanto de mujeres como de hombres como propietarios(as) registrados(as) de sus tierras. "Pero de hecho, ésta no es la norma en nuestra comunidad", añade Gladys. Las mujeres con quienes nos reunimos apreciaban los cambios sociales originados en años recientes. "Van a construir un gran hospital [aquí] en Riberalta —dice Kendy Cortés, con su niño en brazos—, también están los bonos, el Bono Juancito Pinto, el Juana Azurduy". Pero, como dirigente de las Bartolinas, la vida no es fácil, y algunas de las mujeres con quienes hablamos estaban separadas de sus esposos, en parte por sus actividades fuera de la casa. El problema que enfrentan las dirigentes se hizo eco en Adisol Chávez, secretaria ejecutiva de las Bartolinas en Pando. "Estamos comenzando a hacer demandas en conjunto, las comunidades urbanas y rurales", señala. Nos relató que junto con otras compañeras, abandonaron una reunión de la federación de campesinos porque los hombres no dejaron que participen como candidatas a dirigentes.

La organización social es notablemente más fuerte entre trabajadores de las plantas procesadoras de Riberalta, afiliadas a la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia (CGTFB). Debido a la índole de la fuerza laboral en las beneficiadoras, la mayoría de los miembros del sindicato local de los fabriles son mujeres, aunque su principal dirigente (Limberth Siriora) es hombre. Según Limberth, se han logrado importantes avances en los últimos años, como el pago por el trabajo dominical y tiempo libre para las madres lactantes. Él y sus compañeros dirigentes mencionaron con entusiasmo los cambios que han ayudado a alcanzar. Cada trabajador contribuye con tres bolivianos a la semana al sindicato, un boliviano va a la federación, otro al sindicato y el tercero se usa para el pago de un abogado a tiempo completo, lo que permite contar con respaldo legal en las disputas industriales. La federación

interviene en las diversas plantas de procesamiento a fin de garantizar que se cumplan las normas laborales. Pero incluso en este mundo "proletario" (siguiendo la frase de Enrique Ormachea, del CEDLA), la actividad sindical no es fácil. Limberth fue amenazado por la gerencia de Urkupiña donde trabajaba y, a la larga, despedido debido a su trabajo sindical. Estuvo diez meses sin recibir salario. "El problema es que aquí los derechos sindicales no se respetan", señala. Por ejemplo, el sindicato no pudo impedir que los trabajadores sean despedidos debido a la mecanización en algunas fábricas.

Por último, en el ámbito urbano, y a través de las juntas vecinales, hay una organización social en cada barrio. Las ciudades de Riberalta y Cobija han crecido exponencialmente en los últimos años. Es difícil obtener cifras precisas, pero Riberalta, cuya población era de 43.000 habitantes en el censo de 1992, ahora tendría alrededor de 130.000. Riberalta ha atraído una considerable cantidad de migrantes tanto de áreas rurales como de áreas cercanas, así como de otros departamentos. En Cobija ocurre algo muy parecido. Según el censo de 1992, su población era de 10.000 habitantes. La alcaldesa Ana Lucia Reis estimaba que en la región había hasta 100.000 personas en 2012, gracias al enorme influjo de migrantes tanto del Altiplano como de otras partes del Oriente boliviano. Los barrios nuevos han aumentado de tamaño, de la noche a la mañana en ambas ciudades, y con ellos las organizaciones vecinales, cuyo propósito expreso es lograr servicios básicos como agua, electricidad y alcantarillado. "Está creciendo demasiado rápido, y en forma muy caótica", opina Ana Lucia, la primera alcaldesa del MAS en Cobija. Entre los barrios más recientes, ubicados en terrenos ilegales detrás del aeropuerto, están Perla del Acre, 6 de Enero y 6 de Agosto. Darwin Araujo, dirigente local de la junta vecinal en Madre de Nazaria, recuerda que les faltaban calles pavimentadas y agua potable:

> Antes había que caminar bastante hasta el pozo de la comunidad para traer agua, y cuando llovía era casi imposible ingresar a la comunidad debido al barro [...] Ahora, los movimientos sociales tienen voz y voto, somos escuchados, podemos expresar nuestras necesidades. Antes no podíamos hacernos oír [...] Ahora tenemos el número de teléfono de la alcaldesa.

Darwin destacó además los cambios ocurridos desde 2006: iluminación en la calle, el pavimento y la construcción de una escuela que costó cinco millones de bolivianos. "Los logros desde entonces han sido importantes", concluye, aunque admite que el trabajo de las juntas es obstaculizado por las diferencias políticas internas.

El emporio del norte

La ciudad de Cobija está construida sobre un gran arco formado por la ribera del río Acre, flanqueada por el vecino Brasil por tres costados. A la ciudad brasileña de Brasilea se accede cruzando el Puente de la Fraternidad. Fundada en 1906, hasta la década de 1960 Cobija era un pueblo aletargado, con unos cuantos cientos de habitantes, y cuya calle principal estaba compuesta por casas de madera pintadas con alegres colores. La principal forma de tracción vehicular eran carros tirados por bueyes. Hoy, la principal calle de Cobija muestra grandes edificios de cemento (más bien feos) que albergan a un emporio comercial con todo tipo de artículos eléctricos y otros de lujo para clientes mayormente brasileños. Cobija es la única capital departamental de Bolivia situada en una frontera. Como lindero de uno de los países más caros (Brasil) y uno de los más baratos (Bolivia) de América Latina, favorece naturalmente el flujo comercial. Por otra parte, desde la reevaluación del real brasileño en 2005, la ciudad se ha convertido en blanco de los cazadores de gangas, que día a día (pero especialmente los fines de semana) se agolpan en el Puente de la Fraternidad para cruzarlo, realizar sus compras y regresar a sus hogares con carros cargados hasta el techo de mercancías.

Para fomentar el comercio extranjero, la inversión privada y desarrollo industrial, Cobija fue declarada zona franca en 1983. Pero, desde entonces, lo que ha primado es el desarrollo comercial, mucho más que las industrias. Debido al elevado costo de la electricidad y la falta de buenos caminos que la vinculen con el resto de Bolivia, en Cobija sólo se han instalado unas cuantas industrias, como la empresa Tahuamanu, una de las procesadoras más grandes de castaña. Por lo demás, y aparte de la zona franca, la principal fuente de empleo son empresas pequeñas, principalmente en el sector informal. Dada la importancia de la zona franca para la generación de riqueza, éste estatus se mantendrá al menos hasta el año 2018. El hecho de que no se pague impuestos —y que los impuestos sean particularmente altos en Brasil— implica que la zona franca también haya atraído a grandes comerciantes brasileños que venden prendas de marca, relojes de diseño exclusivo, vinos finos y whisky en volúmenes casi nunca vistos en otras partes del mundo. Esos comerciantes representan marcas de fábrica de firmas globales. De acuerdo a Ana Lucia Reis, una de las tiendas más grandes en Cobija tiene un volumen de ventas de 61 millones de dólares al año. Con todo esto, la ciudad es una burbuja muy distinta del resto de Pando.

Otros dos hechos han contribuido a que el crecimiento de Cobija se perfile como "*o Miami do Acre*", tal como la calificó recientemente una revista

brasileña. Uno de esos hechos es la construcción de la carretera a La Paz. Aunque intransitable durante gran parte de la estación lluviosa, el camino ofrece un medio para que las mercancías fluyan del mundo exterior hacia Cobija. Muchas de esas mercancías consisten en artículos de contrabando hechos en China y embarcados a Bolivia a través del puerto de Iquique, en Chile. A los brasileños les resulta mucho más barato comprar refrigeradores, artefactos electrónicos e infinidad de artilugios chinos en Cobija que en Río Branco, la capital del Acre. Con una serie de programas de construcción de caminos en los alrededores de Cobija, la ciudad ya no está aislada del resto del mundo. "Donde todos los ríos solían llevar a Riberalta, ahora todos los caminos llevan a Cobija", señala Guillermo Rioja, el antropólogo de la Universidad Amazónica de Pando.

El segundo de los hechos que ha contribuido al crecimiento de Cobija es la masiva migración desde otras partes de Bolivia, pero particularmente desde el Altiplano. Con su entusiasmo por la actividad comercial, es en gran parte población de la comunidad "colla" la que trabaja en los mercados y emporios comerciales de Cobija. La mayoría consiste en jóvenes que llegan sin muchos recursos, pero no tardan en encontrar formas de mejorar su situación, comprando y vendiendo, u ofreciendo servicios como transporte urbano. Una buena cantidad del dinero que se gana en Cobija retorna a las familias provenientes de La Paz, Oruro y Cochabamba.

Los migrantes del Altiplano, por tanto, contribuyen a la amalgama cultural que hoy es Cobija. Traen consigo su gusto por la música y la danza, sus tradicionales atuendos de abundante ropa en el caso de las mujeres (pese al intenso calor de Pando) y sus prácticas de organización social. El sindicato de choferes de mototaxis, por ejemplo, es una organización importada de ciudades como El Alto. Sin embargo, no todos los que han acudido a Cobija en masa provienen de las tierras altas. También hay muchos migrantes del Beni, Santa Cruz y del propio Pando. Como en el caso de Riberalta en el pasado, la caída de la industria del caucho alentó a los campesinos de entonces a acudir en masa a las zonas urbanas en busca de empleo alternativo. Según Darwin Araujo, más de la mitad de los migrantes de su barrio procede del Beni. Él mismo nació en Guayaramerín, y su padre solía navegar por el río Mamoré en los días de extracción de la goma. Además de trabajar como chofer de mototaxi y como dirigente de su junta vecinal local, Darwin vende relojes, teléfonos celulares y gorras deportivas que adquiere al por mayor en los mercados de La Paz y Santa Cruz.

Además de ser una ciudad de alto rendimiento comercial, esta pequeña urbe se ha convertido en canal de otras formas de contrabando. Puesto que en Bolivia el precio al consumidor del combustible corresponde a una fracción del que rige en Brasil, el comercio de gasolina a través de la frontera es muy activo. Los automovilistas brasileños llegan a Cobija no sólo para consumir bienes sino también para llenar sus tanques de gasolina. Hay, asimismo, evidencia de un tráfico de drogas prácticamente imposible de controlar en la ciudad y a lo largo de toda la frontera de Pando con Perú y Brasil.

Presencia del Estado

El norte amazónico ya no está cercenado del resto de Bolivia ni se siente tan atraído por el Brasil como en el pasado. El Estado ya no se destaca por su ausencia. "Antes no había presencia estatal aquí —señala Mónica Lijerón del CEJIS en Riberalta— y unas cuantas familias controlaban todo". Gran parte de las personas a quienes entrevistamos hizo hincapié en este punto, pero no todos piensan que esto es algo necesariamente bueno.

La presencia de instituciones estatales ha crecido durante el último cuarto de siglo. Según César Aguilar, historiador de Cobija, esta creciente expansión recibió un particular impulso bajo el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-93), período en que los políticos locales —muchos ligados a la derechista ADN de Hugo Banzer— alcanzaron bastante preponderancia en el gobierno. No obstante, la presencia estatal ha aumentado de manera espectacular desde que el gobierno de Morales asumió la presidencia en 2006. Dos son las razones fundamentales para ello.

La primera se refiere a la aplicación de un nuevo impuesto a los hidrocarburos (IDH) en 2006. Para Pando, esto implicó el flujo de importantes montos de efectivo, tanto para cubrir los gastos de administración local como para aumentar la inversión pública. Según la fórmula elegida para la distribución del IDH, un 30 por ciento de los ingresos se distribuye por igual entre los nueve departamentos de Bolivia. Por tanto, dada la población relativamente reducida de Pando —pese a las olas de migración—, el beneficio por el IDH para este departamento resulta desproporcionado. "El flujo de recursos empezó en 2006 y 2007 y ha sido canalizado a través de la municipalidad, la oficina del gobernador y la universidad", afirma Carol Carlo, socióloga de la Universidad Amazónica de Pando. Desde su ventana, Carol nos muestra la oleada de construcciones de edificios que tiene lugar en el campus universitario y añade: "[El IDH] ha tenido un impacto muy dinámico en la economía local y efectos multiplicadores". Según Ana Lucia Reis, la inversión pública

en Cobija ha crecido hasta en un 70 por ciento debido al IDH. "Estamos gastando mucho más en educación ahora", señala. Debido a las exenciones de impuestos en la ciudad, sólo una diminuta fracción del presupuesto municipal —entre el 3,5 al 4 por ciento— proviene de los impuestos locales.

El segundo factor que ha impulsado la presencia del Estado en la región es más bien de índole política. En septiembre de 2008 se disparó y mató a varios campesinos en el pueblo de Porvenir, cerca de Cobija, en lo que desde entonces pasó a conocerse como la "Masacre de Pando". Los relatos varían bastante respecto a lo que realmente ocurrió. Pero, como resultado de los asesinatos, el entonces prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, fue arrestado y llevado a prisión por su alegada responsabilidad. Algunas de las personas entrevistadas señalaron que él estuvo detrás de lo que pasó. Para el gobierno del MAS en La Paz, los asesinatos de Pando —que ocurrieron al mismo tiempo e igualmente fueron inspirados en las revueltas de Santa Cruz, Tarija y otros puntos de la "media luna"— se constituían en alerta roja. En 2010, Evo Morales decidió que Juan Ramón Quintana, antes ministro de la presidencia (2006-2009) y miembro clave de su entorno inmediato, esté a la cabeza de una nueva institución, la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), para encargarse, precisamente, del desarrollo de las áreas fronterizas, entre ellas Pando. Esta controvertida figura ha desempeñado un papel fundamental en la creación de instituciones estatales en el norte amazónico. Para Mónica Lijerón del CEJIS, "el gobierno ha prestado atención a la región, con una mayor presencia del oficialismo, de los ministerios, de las municipalidades", particularmente en Riberalta, donde por primera vez se eligió a un miembro del MAS como alcalde en 2010. Este mismo patrón se observa en Cobija, donde se eligió mediante voto a Ana Lucia Reis, la primera candidata exitosa del MAS en esta ciudad.

Otro signo de la acrecentada presencia estatal en la región es la creación de organizaciones como EBA (Empresa Boliviana de Almendras) y EBO (Empresa Boliviana del Oro). EBO tuvo la tarea de supervisar la producción de oro aluvial en los ríos del norte y asegurar que la producción sea canalizada a través del Estado, en particular al Banco Central. "Por primera vez, la población tomó conciencia de que el gobierno tenía cierta preocupación por la región —señala Erlan Gamarra de EBA—, somos parte de esa preocupación en la construcción del Estado". Pero no todos comparten este entusiasmo por la expansión estatal. Para algunos, como Guillermo Rioja, la idea de desarrollar la frontera proviene de una preocupación por desarrollar el Estado desde el centro hacia afuera, una inquietud con una larga

historia que se remonta a la época del MNR. Rioja es parte de un grupo impulsor del proyecto conocido como MAP (Madre de Dios, Acre, Pando), que busca promover un enfoque multinacional sobre la base de intereses e historia comunes de la región amazónica. "Este tipo de relación no existe en otra parte de Bolivia —señala Rioja— y no corresponde a la mentalidad centralizadora y de construcción del Estado desde La Paz". Juan Fernando Reyes, de Herencia, también es un proponente del proyecto MAP, y él hace hincapié en las características específicamente ecológicas de la región, y en las diferencias que la separan de otros lugares de las tierras bajas de Bolivia, especialmente de Santa Cruz. El ex dirigente de la federación de campesinos. Manuel Lima, por su parte, habla de la importancia global de la región como fuente de agua para el futuro.

Muchos de los que trabajan en ONG en la región, especialmente con grupos de campesinos e indígenas, son igualmente críticos de las actividades del gobierno —y de las de Juan Ramón Quintana en particular—. Se refieren a un creciente *modus vivendi* entre el Estado y los grupos tradicionales con intereses terratenientes en la región. Marcos Nordgren de CIPCA sugiere que las élites locales, especialmente desde 2008, ya han visto de qué lado sopla el viento y han buscado hacer tratos con el Estado. "Lo que veo es que ellas [las élites] han sido astutas y se han alineado con 'el proceso'", señala, refiriéndose a las diversas instancias en la región donde miembros de viejas familias terratenientes están ejerciendo funciones públicas en administraciones locales ostensiblemente dirigidas por el MAS. Mónica Lijerón es todavía más enérgica: "El gobierno se ha aliado con los grupos de poder y los empresarios locales". Muchos de los involucrados en organizaciones sociales también son críticos. Para Manuel Lima, por ejemplo, la administración de Morales ha continuado con muchas de las prácticas clientelistas que ayudaron a mantener al ex prefecto Fernández en el poder hasta que cayó en desgracia en 2008. Por su parte, Edgar Amutari, del pueblo indígena Takana, es incriminatorio en su crítica de las políticas gubernamentales: "El gobierno [ahora] está en contra de los pueblos indígenas", señala.

Conclusiones

El norte amazónico es quizás una de las regiones de Bolivia que ha experimentado los cambios más notables en las últimas décadas. Aislada del resto del país, y con su propia dinámica económica, primero basada en la goma y luego en la castaña, es una región donde antes la sociedad estaba controlada por una pequeña clase terrateniente que controlaba vastas extensiones de

tierra. No obstante, a diferencia de otras regiones —como Santa Cruz— es un área donde las principales formas de producción se basaban en la explotación del bosque, no en su destrucción. El debilitamiento de los barraqueros, el impacto de la urbanización y el surgimiento de nuevas fuerzas sociales —especialmente entre las poblaciones indígenas y campesinas— han tenido efectos transformadores tanto en la política como en la sociedad.

Estos cambios son resultado tanto de las tendencias de largo plazo como de las decisiones políticas adoptadas por el gobierno. La industria de la castaña resultó ser una de las historias de éxito olvidadas en Bolivia. Tradicionalmente controlado por el vecino Brasil, se ha transformado en un producto vital de exportación que ha cobrado cada vez mayor importancia en los últimos años. La industria del procesamiento de la castaña ofrece empleo productivo a miles de trabajadores urbanos, principalmente a mujeres. La construcción de caminos que vinculan la región con el resto del país ha cambiado los modelos de negocios y comercialización. Las demandas de saneamiento y titulación de tierras de las organizaciones sociales, que finalmente fueron atendidas por la administración de Morales, han dado paso a un importante giro en la estructura de la tenencia de tierras en favor de la población campesina (e indígena).

La organización popular también ha experimentado trascendentales cambios. En una sociedad donde las élites, por tradición, conseguían mantener el control de los trabajadores a través de relaciones clientelistas y paternalistas, ahora se observa una incipiente organización en zonas tanto rurales como urbanas. Las urbes han presenciado el desarrollo tanto de la actividad sindical —particularmente en las plantas procesadoras de castaña— como entre los barrios de localidades enormemente expandidas como Riberalta y Cobija. En zonas rurales han proliferado las organizaciones indígenas y sindicatos campesinos. Y, a diferencia de otras partes de Bolivia, lo han hecho de manera bastante armoniosa, con objetivos similares, confrontando adversidades parecidas y compartiendo actitudes comunes hacia la tierra y su tenencia.

En el terreno político, las viejas élites han visto cómo su poder se desvanecía. Hasta cierto punto, esto ya sucedía antes del advenimiento del MAS, y a medida que los terratenientes se retiraban de la industria de la castaña para dedicarse a actividades burocráticas dentro de la administración local. Con todo, el proceso del cambio se ha acelerado a partir de 2006, y en particular desde el retiro de Leopoldo Fernández como prefecto de Pando en 2008. La victoria del MAS en las elecciones municipales de 2010, en ciudades como Riberalta y Cobija, representó un giro substancial, pese a que es posible que

intereses terratenientes hayan buscado acomodo en el partido de gobierno. El Estado ha hecho el esfuerzo de invertir en el área, especialmente en infraestructura social y física.

La región ya no está dominada por el comercio y la cultura brasileños. Está muchísimo más integrada con el resto de Bolivia debido a la construcción de caminos de vinculación, y ha constatado una presencia mucho más tangible de las estructuras y autoridades del Estado. Miles de migrantes de las tierras altas han llegado a la región, llevando consigo su influencia comercial y cultural que está transformando lugares como Cobija, ahora convertida, además, en una especie de insólito *entrepôt* chino-brasileño. La influencia del resto de Bolivia es palpable: en la plaza principal de Riberalta vimos a escolares bailando Caporales y Morenos, las danzas típicas de las tierras altas. Junto con los cambios en los estilos de vida, los ingresos están en ascenso. La proliferación de motocicletas es un indicador de ello. Los distribuidores locales de las marcas Honda y Suzuki seguramente observan complacidos las numerosas motocicletas que zumban cual zancudos alrededor de la plaza principal en las calurosas noches tropicales de Riberalta.

X

Conclusiones

Los capítulos de este libro describen algunos de los cambios experimentados en Bolivia, especialmente desde 2006, año en el cual Evo Morales asumió la presidencia por primera vez. En ellos se destaca la percepción que tiene la población de tales cambios, pero particularmente la de quienes han sido parte del "proceso de cambio" en sus diversas manifestaciones y en diferentes partes del país. No cabe duda que hubo cambios trascendentales, pero su naturaleza e intensidad han estado condicionadas a contextos específicos. Tomados en conjunto, probablemente estos procesos de cambio sean los más significativos acaecidos desde principios de la década de 1950 con la Revolución Nacional. La elección de un líder indígena como presidente, y especialmente de alguien que proviene de una familia muy modesta, como la de Evo Morales, es importante en sí misma, pero es igualmente importante como símbolo de un cambio mucho más profundo que está en marcha. Las barreras que antes impedían que personas de cierta extracción social en Bolivia asumieran posiciones de poder e influencia han sido efectivamente traspasadas. En parte, es la conciencia sobre la importancia de este hecho —para quienes, en virtud de su clase, etnicidad o género, habían sido excluidos por las élites políticas y económicas que tradicionalmente manejaron el país— lo que ha impregnado al gobierno de Morales de tal trascendencia. Fundamentalmente por esta razón es que la elección de Evo como presidente ha creado expectativas de cambio tan difíciles de satisfacer en la práctica.

Muchos de los cambios a los que hemos aludido fueron consecuencia de tendencias de largo plazo, profundamente arraigadas, que han estado en gestación a lo largo de varias décadas, si no por generaciones. Este libro destaca los contextos económicos y sociales en constante transformación en los cuales surgieron tales tendencias. El desarrollo de movimientos sociales ha sido producto, en gran medida, de las propias transformaciones que han tenido lugar durante muchos años, pero especialmente desde la década de 1990 y primeros años del nuevo milenio, período en el cual estos movimientos

surgieron como vigorosos actores políticos en el ámbito local y nacional. También en parte, los movimientos sociales son consecuencia de procesos de urbanización y educación que han cobrado impulso a lo largo de décadas; son, asimismo, una reacción frente a las reformas económicas liberales de las décadas de 1980 y 1990, y una forma de manifestar la indignación de la gente ante sus decepcionantes resultados. Por último, los movimientos sociales son expresión del desenlace de la descomposición eventual de un sistema político de "democracia pactada" y de un sistema de dominación de una élite que no atendió las necesidades y aspiraciones de grandes sectores de la población. Ambos contribuyeron al fracaso institucional de todo el período anterior a 2006.

En ese momento, la renovación en el gobierno no sólo prometía un cambio en el régimen, sino un contexto nuevo y más propicio en el cual podrían profundizarse e institucionalizarse algunas de las transformaciones en curso. Aunque la agenda había sido establecida ya en octubre de 2003, las elecciones de 2005 llevaron al poder a un gobierno comprometido con su ejecución. Las reformas emprendidas por el nuevo gobierno, pero en especial la redacción de una nueva Constitución, se constituyeron en los impulsores de cambios posteriores. Sin embargo, éstas reformas se desarrollaron sobre la base del empoderamiento previo de poblaciones anteriormente excluidas que crearon nuevos canales a través de los cuales expresarse. La elección de Evo Morales contribuyó a otorgar voz a estos movimientos sociales empoderados en los procesos de gobierno, una voz que no tuvieron nunca antes.

Por ello parece improbable que se retorne al *status quo ante*, incluso si el gobierno de Morales no respondiera a las expectativas puestas en él, o aun cuando el MAS sea eventualmente reemplazado como partido gobernante. En la vida pública aparecieron nuevos actores políticos que no serían fácilmente sustituidos; entre ellos campesinos, pueblos indígenas, miembros de las juntas vecinales de las ciudades, así como actores mujeres. Uno de los aspectos más notables de la organización popular en la Bolivia contemporánea es la presencia de mujeres en todos los niveles, de formas que en un pasado relativamente reciente habrían sido imposibles de imaginar. Los procesos de cambio han abierto canales para la participación de la mujer en una infinidad de contextos. Parece justo señalar que la vieja política machista es cosa del pasado, lo cual no quiere decir que el machismo haya desaparecido, ni mucho menos. Como declararon varias mujeres a quienes entrevistamos, la apertura de espacios para que las mujeres se involucren no ha estado exenta de pugnas y altos costos personales.

También hemos visto cómo, en una diversidad de contextos geográficos, han comenzado a destacar nuevos actores económicos, creando nuevas formas de actividad económica, y en algunos casos compitiendo, e inclusive desplazando, las formas tradicionales de producción, así como a quienes se involucraban en ellas. Entre ellos se encuentran empresarios aymaras de El Alto, productores de quinua del Altiplano, antiguos colonizadores de Santa Cruz que ahora son prósperos soyeros, productores campesinos de Tarija y cooperativistas mineros que han cosechado los beneficios de varios años de auge en los precios del mineral. De la misma manera, algunas de las élites de antaño han sido marginadas, o al menos ha sido puesta en entredicho su propia capacidad de proteger sus intereses. Hemos visto ejemplos de ello en el ocaso de la antigua oligarquía tarijeña, en la virtual eliminación de los barraqueros en el norte del país y en la decreciente influencia de las élites políticas de Santa Cruz e instituciones que por mucho tiempo lograron preservar sus intereses. Es posible que ésto último resulte ser uno de los cambios más importantes de este período desde el punto de vista político.

Quizá se esté gestando una sociedad más compleja, inclusiva y participativa, en la cual algunas de las antiguas líneas divisorias sociales (y raciales) parecen interrumpirse para dar paso al surgimiento de una sociedad más pluralista y democrática, en la cual las exclusiones sean cosa del pasado. Naturalmente, con esto no queremos decir que no sea una sociedad en la cual aún muchos bolivianos y bolivianas están sumidos en la pobreza y donde persisten profundas desigualdades. Es, sin embargo, una sociedad en la cual las personas con antecedentes de pobreza ya no están impedidas de alcanzar posiciones de poder y autoridad; una sociedad en la cual ya no se niega el ingreso a lugares públicos a personas indígenas; una sociedad en la cual ya no se tolera la esclavitud, una sociedad en la que las mujeres que visten pollera pueden ser diputadas y senadoras u ocupar cargos ministeriales.

La importancia de la Constitución de 2009 en esta "nueva" Bolivia es algo que ha sido muy comentado por quienes entrevistamos. Para quienes impulsaron la Asamblea Constituyente, como medio para garantizar cambios a más largo plazo, ésta ha sido una victoria trascendental. Por otra parte, para quienes estuvieron personalmente involucrados en la elaboración de la Constitución, con los conflictos que tuvieron que enfrentar, ha sido un importante proceso de aprendizaje y una experiencia que tornó la *protesta* en *propuesta*. Aunque algunas secciones de la Carta Magna fueron atenuadas a último momento en negociaciones políticas, sus artículos son innovadores, especialmente con relación a los derechos indígenas y de las mujeres.

Aunque no todos los artículos son de reciente creación (muchos derivan de constituciones anteriores), la Asamblea Constituyente no fue sólo un ejercicio constitucional de enmiendas "blandas", sino que representó una ruptura trascendental con la arquitectura institucional del pasado, especialmente en lo que se refiere a los derechos indígenas.

Era posible prever que convertir un documento de esta envergadura en un marco de derechos y responsabilidades con obligatoriedad jurídica habría de ser complejo, conflictivo y requeriría tiempo. Si bien contar con la mayoría absoluta de escaños en la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional fue claramente una ventaja —que contribuiría a evitar el tipo de regateo que caracterizó la aprobación de la Constitución antes de 2009—, traducir los artículos constitucionales en una legislación detallada es una tarea que no podía estar exenta de sus propios problemas políticos. En muchos sentidos, la aprobación de la Constitución sería apenas el final del comienzo. En los años que siguieron a su ratificación se hizo cada vez más evidente que muchos tópicos de importancia fundamental en la Carta Magna no se resolvieron por su complejidad y por la dificultad de llegar a acuerdos. Se comprobaría que el consenso que había surgido con la ratificación de la Constitución sería difícil de sostener. Al mismo tiempo, surgieron otro tipo de problemas que crearon desafiantes dilemas para quienes controlaban las decisiones estatales.

Construir un "Estado plurinacional" resultaría más difícil en la práctica que en el papel. La idea de un Estado compuesto por treintaiséis "naciones" era una expresión del apoyo a los pueblos indígenas y su autonomía en el manejo de sus asuntos, en concordancia con sus usos y costumbres tradicionales. Pero no estaba tan claro cómo funcionaría en la práctica y qué significaría para otros sectores de la sociedad, no familiarizados con este tipo de tradición comunitaria y, por añadidura, en un contexto de rápida urbanización. La Constitución contempla un número especial de escaños para los pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa, pero en lugar de una representación de las diversas "naciones", ésta se redujo a un total de siete curules que están reservados para algunos pueblos indígenas de tierras bajas y el pueblo afroboliviano. El grado hasta el cual se les otorgaría autonomía para manejar sus asuntos tampoco estaba desprovisto de problemas, especialmente cuando tal autonomía suponía un conflicto con otras prioridades del Estado, como el desarrollo de los campos de gas. La creación de un sistema dual de justicia, en el cual imperaban las formas tradicionales de justicia en zonas indígenas, tampoco sería fácil de controlar y delimitar en la práctica.

Al mismo tiempo, la nueva Constitución proclamaba una "economía plural" con diferentes formas de propiedad en la esfera productiva: privada, comunitaria, cooperativa y pública. Esto reflejaba las diversas formas de propiedad existentes en el país, aunque sin tomar verdaderamente en cuenta las contradicciones que había entre ellas. La incómoda relación —en el ámbito minero, por ejemplo— entre lo público y lo privado, y entre los sindicatos y "cooperativas", era el preludio de conflictos debido a los intereses de los diferentes grupos organizados. Por tanto, para el Estado no sería fácil gestionar demandas antagónicas en torno a los diferentes tipos de propiedad, especialmente en un momento en que los elevados precios (por ejemplo de los minerales) exacerbaban la rivalidad entre los demandantes. Aunque la Constitución reafirmó la primacía del Estado en el ordenamiento y regulación de la economía (un marcado cambio respecto a lo que había sido antes), la falta de un marco legal preciso hizo más fácil, para el sector privado y las cooperativas, sacar partido de la situación para proteger sus intereses.

La Constitución contempla, asimismo, un nuevo trato para los pueblos indígenas al establecer garantías para los que viven en Tierras Comunitarias de Origen (TCO o Territorios Indígena Originario Campesinos, TIOC). Las políticas del gobierno de Morales sobre tenencia de tierras implicaron un impulso importante a la titulación, a partir de la legislación heredada del INRA y su complementación, lo cual favoreció de manera particular a las TCO. Se estima que unos 800.000 campesinos y personas indígenas se beneficiaron con las políticas de saneamiento. Pero estas políticas no lograron resolver los problemas de distribución desigual de la tierra. En la región oriental del país se dejaron grandes propiedades intactas y se hizo muy poco por resolver el problema de los sin tierra (o de quienes tenían propiedades muy reducidas), un problema que aflige a gran parte de la población campesina, especialmente en el Altiplano. La desigualdad en la propiedad de la tierra surgió con fuerza como consecuencia del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) en 2011 y 2012, una controversia que refleja las diferencias en la forma tradicional de propiedad de la tierra entre campesinos y pueblos indígenas. El conflicto del TIPNIS influiría negativamente en la imagen de la administración del MAS, tanto en el plano interno como en el internacional.

Además de afirmar los derechos indígenas y la noción del *Vivir Bien* como un principio orientador hacia una vida armoniosa y de protección del medio ambiente, no estaba claro cuando redactamos este libro cómo esto encajaría con el papel tradicional de las industrias extractivas del país y su importancia

para la economía. Bolivia se mantiene como un país altamente dependiente de la industria extractiva como fuente de la mayor parte de sus ingresos fiscales y de las divisas por exportación. Si bien el modelo económico al que aspira la administración del MAS desde 2006 implica un giro radical del *laissez-faire* y de las políticas de privatización de la década de 1990, no ha creado alternativa alguna al modelo de crecimiento basado en la exportación de materias primas, excepto en la medida que pretende industrializar —en los casos en que es posible— la producción de materia prima (básicamente gas y minerales). De hecho, el uso de las rentas de las industrias extractivas, como fundamento de política de redistribución, probablemente ha reforzado el incentivo para mantenerse dentro del modelo existente.

Es posible que el conflicto entre la industria extractiva, por una parte, y la protección de los pueblos indígenas y su entorno natural, por otra, sea más evidente en el caso de Tarija, fuente de alrededor del 80 por ciento de los ingresos por el gas que recibe Bolivia. Pese a que los grupos indígenas pudieron obtener una indemnización de las empresas productoras de gas en algunos casos, lo hicieron sin ninguna participación del Estado o de la política pública. El Estado se vio confrontado con un dilema: la necesidad de atraer inversión extranjera y tecnología para desarrollar sus industrias extractivas y así impulsar exportaciones, y la presión a favor de la debida protección del medio ambiente natural y hábitat de los pueblos indígenas. En general, a la hora de la verdad, parece prevalecer la necesidad de la primera de esas opciones. Según la Constitución, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar la consulta a los pueblos indígenas antes de proceder con los proyectos extractivos (tanto de hidrocarburos como mineros), y al gobierno aún le falta cumplir un papel dinámico en este sentido. La situación dentro de las TCO donde existen proyectos extractivos en ejecución se mantiene casi intacta, y los pueblos indígenas aún esperan disfrutar los beneficios de estos proyectos en sus tierras.

La necesidad de garantizar el suministro de alimentos a una población cada vez más urbana también ocasionó dificultades en la política pública. Puesto que la mayoría de los alimentos en Bolivia procede de Santa Cruz, gran parte de ellos producidos por empresas de la agroindustria, el gobierno tuvo que negociar con tan poderosos intereses a costa de las metas sociales declaradas. Esto ciertamente tuvo una influencia inhibidora en la política de tierras en Santa Cruz. A esto se añade que el gobierno no dio paso alguno para aliviar los problemas de la presión sobre la tierra en el Altiplano o para mejorar el potencial de los pequeños productores en las tierras altas, una de sus fuentes

fundamentales de respaldo político. Con un gran número de agricultores campesinos que no están en condiciones de sostenerse a sí mismos o a sus familias en parcelas diminutas de tierra cada vez más degradadas, estos actores del "proceso de cambio" no parecen tener más alternativas que la migración hacia las ciudades o la búsqueda de tierra en la frontera agrícola en el Oriente. Por tanto, el objetivo de hacer frente a la pobreza donde ésta es más aguda —el Altiplano— no se planteó de una manera estructural que elevara la capacidad productiva y comercial de los agricultores campesinos. Al parecer, la opción es más bien apoyarse en la agroindustria para responder a los requerimientos de alimentos de una sociedad cada vez más urbanizada.

Igualmente, una de las promesas principales de la administración de Morales, cuando asumió el poder, era crear una mejor distribución del ingreso. Bolivia seguía siendo, en 2012, uno de los países más desiguales de América Latina en términos de ingresos monetarios, y uno de los objetivos del gobierno fue elevar la proporción de ingresos en manos de la población pobre. Buscó, en particular, tomar control de las industrias estratégicas y utilizarlas para canalizar recursos hacia las poblaciones necesitadas y vulnerables. De la misma manera, la política de tierras se orientó a corregir las distorsiones en la propiedad. No cabe duda que las políticas de saneamiento y titulación de tierras contribuyeron a elevar los niveles de vida de algunos sectores de la población rural pobre. Pero, como hemos visto, el potencial de una mejor distribución de tierra tenía sus propias limitaciones. Por otra parte, el gobierno recurrió a subsidios diseñados para mejorar los niveles de vida de grupos específicos (como madres lactantes, escolares y personas de la tercera edad), los mismos que financió principalmente con el incremento en los ingresos fiscales por hidrocarburos y el aumento de la renta minera. Sin embargo, aunque se transfería riqueza, las políticas en esta dirección estaban supeditadas al mantenimiento de los ingresos fiscales. También son evidentes las desigualdades en cuanto al reparto de tan crecida torta fiscal entre los departamentos. Para hacer frente a la pobreza, se tendría que pensar más en el desarrollo de políticas específicas con este fin, por ejemplo, políticas en favor de los pequeños productores en zonas rurales como el Altiplano y personas sin empleo que viven en barrios pobres de las ciudades.

Mientras tanto, el sector público —receptor de muchísimos más recursos que nunca en el pasado— no pudo gastar una parte importante del dinero a su disposición. Esta es una situación más bien nueva en un país en el cual el sector público (o gran parte de éste) no contaba con recursos durante décadas. Lamentablemente, hace falta capacidad administrativa para utilizar

estos recursos en todos los niveles de gobierno. Como observamos en el caso de Tarija, los controles administrativos diseñados para reducir la corrupción tuvieron el efecto de disminuir el gasto público aun cuando el dinero estaba disponible. Finalmente, la deficiente administración y falta de un control social efectivo por parte de la población significó que la corrupción continuara siendo un problema cotidiano.

El tema de la descentralización planteó otra serie de problemas al gobierno. En 2008, la demanda de autonomías regionales llevó al país al borde de un conflicto civil. Inicialmente el gobierno pretendió oponerse a las autonomías, creyendo —quizás acertadamente— que sólo era un pretexto de las élites (especialmente en el Oriente) para arrebatar el control sobre las competencias del gobierno central a su favor, especialmente en materia de la tenencia de tierras. Sin embargo, con la introducción de un complejo sistema de descentralización a departamentos, municipalidades y áreas indígenas, así como a regiones específicas como el Chaco, en la Constitución finalmente se reconoció la necesidad de autonomías. Las competencias logradas, sin embargo, tenían menor alcance que el pretendido por la "media luna". Hasta 2012, el grado de descentralización real fue restringido por la dificultad que suponía establecer este nuevo sistema en los diferentes ámbitos. Los distintos niveles de la administración experimentaron contratiempos a la hora de poner en ejecución los estatutos o cartas orgánicas. En este sentido, incluso las municipalidades que habían optado por reconstituirse como "indígenas" encontraban escollos que los obligaron a buscar un equilibrio entre los intereses de los distintos grupos sociales que están en su seno. Siempre estuvo en duda el grado hasta el cual el gobierno central estaba dispuesto a poner en práctica esta agenda; descentralizar los poderes y la responsabilidad a expensas del gobierno central bien podía crear problemas de gobernabilidad en lugar de resolverlos.

De hecho, el tema de las autonomías puso de relieve el problema más general de la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada. Como hemos visto en las primeras páginas de este libro, en Bolivia la sociedad civil ha sido relativamente fuerte y bien organizada, pese a que su capacidad de defender sus principios por sí misma estaba supeditada a los distintos contextos políticos. Al mismo tiempo, la autoridad y campo de acción del Estado ha sido siempre débil si se la compara con la de otros países latinoamericanos. La relación entre el Estado y la sociedad civil evidentemente ha experimentado importantes cambios en los últimos tiempos, y la sociedad civil se ha empoderado de manera significativa, al menos durante los primeros cinco años

del nuevo milenio. Desde la victoria de Morales en 2005, los movimientos sociales han logrado acceso al Estado de maneras que no tienen precedente, pues algunos dirigentes de movimientos sociales asumieron importantes funciones gubernamentales. Pero, de la misma manera, hemos observado cómo, en diferentes contextos, esto parece haber llevado a un proceso de desmovilización y atomización de los movimientos sociales. Nuestro análisis sobre esto último destaca problemas como la absorción de dirigentes sociales por parte de la administración pública y la ausencia de una agenda común (especialmente después de aprobarse la nueva Constitución). Es posible, asimismo, que para los movimientos sociales haya sido difícil mantenerse en estado de movilización de manera permanente, a menos que las circunstancias lo demandaran. Si la población siente que el gobierno es "suyo", también sentirá menos necesidad de estar siempre alerta. El papel de las organizaciones sociales es principalmente defender los intereses de quienes las conforman, aunque en ocasiones (como en la guerra del gas) su agenda se amplíe considerablemente. Empero, esto en ningún caso coincide necesariamente con la función de gobernar un país. Dentro del gobierno, los dirigentes reclutados de movimientos sociales sentían que debían responder a presiones tanto desde arriba (del gobierno o de la presidencia) como desde abajo (sus bases). Se les hizo difícil movilizar a la población en favor de sus demandas y al mismo tiempo involucrarse en el gobierno con todas las presiones que ello implica. En la práctica, parece que la noción de control social, tanto en la Constitución como en general, ha sido relegada a segundo plano.

Al mismo tiempo, la falta de coordinación política entre tales movimientos mostraba que hubo un proceso de fragmentación tanto dentro como entre ellos: luchaban cada vez más por sus propios intereses sectoriales en lugar de luchar por cambios políticos más generales, como hicieron antes de 2006. La ruptura del Pacto de Unidad en 2010 y 2011 llevó aun más lejos este proceso, al provocar una ruptura entre los movimientos sociales rurales todavía alineados con el gobierno (campesinos, colonizadores y las Bartolinas) y los que optaron por una postura más independiente (movimientos indígenas tanto de las tierras altas como de tierras bajas). En cualquier caso, estos últimos siempre habían mantenido mayor distancia del gobierno que los primeros. Las fisuras entre las organizaciones sociales —como se presentaron entre mineros sindicalizados y cooperativistas, o entre sindicatos y ayllus en el Altiplano—, a la larga parecían debilitar más a los movimientos sociales en su conjunto y reducir su capacidad de actuar como "motores" del cambio. No obstante, mostraron capacidad de volver a actuar aunadamente cuando sus intereses compartidos se veían amenazados.

Por tanto, al mismo tiempo que la nueva Constitución contribuía a resolver una serie de contradicciones profundamente arraigadas en la sociedad boliviana, era la causa de nuevas tensiones y conflictos. Esto no resulta tan sorprendente. Al intentar aplicar la Constitución, la segunda administración de Morales fue cuestionada por importantes grupos que sentían que sus intereses no habían sido adecuadamente tomados en cuenta. Hacer frente a estos conflictos —algunos de los cuales se dieron durante los seis meses de investigación para este libro— habría de resultar abrumador y extenuante para el gobierno. La verdadera trascendencia de los procesos de cambio a los que hemos aludido es difícil de evaluar desde una perspectiva histórica de largo plazo, tomará varias décadas antes de que el polvo se asiente y aflore una interpretación más definitiva. No obstante, pensamos que, para las futuras generaciones, los cambios que han tenido lugar en estos años serán claves de cara al curso de los acontecimientos en los años por venir. Pase lo que pase, lo cierto es que no habrá retorno al *status quo*.

Entrevistados

Aguilar César, Cobija, Pando

Aguilar Lourdes, Mujeres en Acción, Tarija

Albó Xavier, CIPCA, La Paz

Amutari Edgar, CIRABO, Riberalta, Beni

Ancieta Juanita, Coordinadora de las seis Federaciones del Trópico, Cochabamba

Añaguaya Francisco, Central Agraria, Huarina, La Paz

Araujo Darcoin, Cobija, Pando

Argirakis Helena, Santa Cruz

Atencio Isabel, Urbanización 18 de Mayo, El Alto

Avenante Montero Alejandra, APG Caraparí, Tarija

Ávila Juan José, Colonia Piraí, Santa Cruz

Bailaba José, Organización Indígena Chiquitana, Concepción, Santa Cruz

Cabrera Justa, subalcalde, Santa Cruz

Cahuaya Alfredo, IIADI, El Alto

Calderón de la Barca Marco, Empresa Minera San Cristóbal, La Paz

Callaú Cristina, COD, Riberalta, Beni

Camargo Enrique, Camiri, Santa Cruz

Carlo Carol, Universidad Amazónica, Cobija, Pando

Cartagena Calixto, Organización Indígena Caviñenos de la Amazonía, Riberalta, Beni

Casey Luis Morgan, Obispo de Riberalta, Beni

Casillas Faustina, Federación del Trópico, Villa Tunari, Cochabamba

Castaño Satuco, Central Agraria, Huarina, La Paz

Castillo Mamani Jhonny, Iskaya, Ancoraimes, La Paz
Castillo Mamani Joaquín, Iskaya, Ancoraimes, La Paz
Castillo Mario, Villa Tunari, Cochabamba
Castro Miguel, AVINA, Tarija
Colque Eva, Fundación Nuna, La Paz
Colque Gonzalo, Fundación Tierra, La Paz
Colque José Luis, Radio Kawsachun Coca, Lauca Ñ, Cochabamba
Condori Mercedes, anteriormente de FEJUVE, Distrito 4, El Alto
Cortés Jorge, CEADESC, Cochabamba
Cortés Kendy, Federación Bartolina Sisa, Riberalta, Beni
Cortéz Guido, CER-DET, Tarija
Correa Eduardo, anteriormente subalcalde, Plan 3000, Santa Cruz
Crespo Miguel Angel, PROBIOMA, Santa Cruz
Cutili Andrea, Iskaya, Ancoraimes, La Paz

Chávez Adisol, Federación Bartolina Sisa, Cobija, Pando
Chávez José, Plan 3000, Santa Cruz
Chicunavi Lucy, Federación Fabriles, Riberalta, Beni
Chillimani Elen, Plan 3000, Santa Cruz
Chipana Raquel, COSLAM, Shinahota, Cochabamba
Choque Chila Teodoro, Jakisa, Challapata, Oruro

Dausá Alejandro, DESAFÍO, Santa Cruz

Eamara Gladys, Federación Bartolina Sisa, Riberalta, Beni
Echazú Alberto, COMIBOL, La Paz
Eróstegui Susana, UNITAS, La Paz
Espezo Lázaro Celia, Jakisa, Challapata, Oruro

Fernández Juan de Dios, INRA, La Paz
Flores Gualberto, Foro Vecinal, Santa Cruz
Flores Manuel, concejal, Huarina, La Paz

Franco Ruth, Federación Bartolina Sisa, Riberalta, Beni

Galván Calle Justina, Jakisa, Challapata, Oruro

Gamarra Erlan, Empresa Boliviana de Almendra y Derivados, Riberalta, Beni

Garrett Gerardo, Asociación Nacional de Mineros Medianos, La Paz

Gerónimo Oxza Basilia, Jakisa, Challapata, Oruro

Gómez Javier, CEDLA, La Paz

Gonzáles Herman, Federación de Periodistas, Riberalta, Beni

Grimaldo Edwin, Colegio St. Andrew's, Plan 3000, Santa Cruz

Gutiérrez Sinforoso, Janka Jahuira Chico, Huarina, La Paz

Huallpa Pascal, Jakisa, Challapata, Oruro

Huayllas Rudy, Jatun Killka Asanajaqi, Challapata, Oruro

Hurtado Mauro, CIPCA, Camiri, Santa Cruz

Kieffer Raúl, Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía, Santa Cruz

Lázaro Anastasio, Jakisa, Challapata, Oruro

Liendo Roxana, antes viceministra de Desarrollo Rural, La Paz

Lijerón Mónica, CEJIS, Riberalta, Beni

Lima Manuel, ex secretario general de la Federación Campesina, Cobija, Pando

Lizárraga Pilar, instituto de investigación JAINA, Tarija

López Mamani Feliciano, Iskaya, Ancoraimes, La Paz

Llanos Marcos, IIADI, El Alto

Magme Tomás, Plan 3000, Santa Cruz

Mamani Armando, Cotacota Alta, Huarina, La Paz

Mamani Artemio, Federación Regional de Cooperativas Mineras del Norte de Potosí, Llallagua

Mamani Fernanda, Iskaya, Ancoraimes, La Paz

Mamani Paco Oscar, Collana, La Paz

Mamani Severino, Janka Jahuira Chico, Huarina, La Paz

Maraza Antonio, Jakisa, Challapata, Oruro

Marca Torrez Sixto, Jakisa, Challapata, Oruro
Marigua Noemí, Federación Bartolina Sisa, Riberalta, Beni
Matías Elmer, Organización Indígena Caviñenos de la Amazonía, Riberalta, Beni
Mendoza Eduardo, ACLO, Tarija
Mendoza Marce Virgilio, Jakisa, Challapata, Oruro
Molina Carlos Hugo, CEPAD, Santa Cruz
Monje Damaris, Federación Bartolina Sisa, Riberalta, Beni

Navarro César, viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales, La Paz
Negrete Jacqueline, Federación de Fabriles, Riberalta, Beni
Nina Fanny, antes presidenta de FEJUVE, El Alto
Nordgren Marcos, CIPCA, Riberalta, Beni
Núñez Dionicio, viceministro de Coca y Desarrollo Integral, La Paz
Núñez Eulogio, CIPCA, Santa Cruz
Núñez Juan Carlos, Fundación Jubileo, La Paz

Oporto Basilio, Cooperativa Multiactiva, Llallagua
Orellano Segundina, Mariscal Sucre B, Villa Tunari, Cochabamba
Ormachea Enrique, CEDLA, La Paz

Pacosilla Víctor, director gerente, CITY, El Alto
Paz Mariel, anteriormente Defensora del Pueblo, Tarija
Peñafiel Osvaldo, DESAFÍO, Santa Cruz
Pimentel José, COMIBOL, La Paz

Quete Rosa, CAIC, Riberalta, Beni
Quilo Freddy, parroquia Santa María de los Pobres, El Alto
Quiroga Rolando, Tarija
Quiroz Tomás, alcalde de Llallagua, Potosí
Quispe Cleo, Achocalla, La Paz
Quispe Hipólito, estudiante UPEA, El Alto
Quispe López Marcelino, Jakisa, Challapata, Oruro

Ramos Callisaya Benito, diputado por Potosí

Ramos David, FSTMB, La Paz

Reis Ana Lucia, alcaldesa de Cobija, Pando

Revilla Carlos, UNITAS, La Paz

Reyes Juan Fernando, HERENCIA, Cobija, Pando

Rioja Guillermo, ECOMINGAS, Universidad Amazónica, Cobija, Pando

Rodríguez Antonia, ASARBOLSEM, Primero de Mayo, El Alto

Rojas Juan Carlos, ex director INRA, Cochabamba

Romero Asterio, Gobierno departamental, Cochabamba

Rosado Ciro, Tarija

Ruiz Roberto, Gobernación departamental de Tarija

Salvatierra Hugo, anteriormente ministro de Desarrollo Rural y Agropecuario, Santa Cruz

Sandoval Godofredo, PIEB, La Paz

Sandóval Rodríguez Isaac, Santa Cruz

Sapiencia Marcelo, Empresa Boliviana de Almendra y Derivados, Riberalta, Beni

Sapirenda Moisés, capitán general, pueblo Weenhayek, Caparandita, Tarija

Segarrundo Verónica, ex estudiante, UPEA, El Alto

Segundo Andrés, APG, Entre Ríos, Tarija

Sejas Sarela, CIPCA, Cobija, Pando

Silva Marfa, Plan 3000, Santa Cruz

Siriora Limberth, Federación de Fabriles, Riberalta, Beni

Soliz Lorenzo, CIPCA Nacional, La Paz

Soliz Norma, Santiago II, El Alto

Soria Carlos, La Paz

Soto Adriana, CEADESC, Cochabamba

Soto Gustavo, CEADESC, Cochabamba

Spedding Alison, UMSA, La Paz

Súñiga Arminda, Huarina, La Paz

Tamborini Leonardo, CEJIS, Santa Cruz
Ticona Andrea, Iskaya, Ancoraimes, La Paz
Toro Eufronio, CIPCA, Camiri, Santa Cruz

Urrelo María Luisa, parroquia Santa María de los Pobres, El Alto

Vacaflores Carlos, instituto de investigación JAINA, Tarija
Vadillo Alcides, Fundación Tierra, Santa Cruz
Vargas Olivio, Jakisa, Challapata, Oruro
Velázquez Jorge, DIAKONIA, La Paz
Villanueva Dora, Potosí

Watayca Juani, Federación Bartolina Sisa, Riberalta, Beni

Yucra Elizabeth, Federación Tupaj Katari, Villa Tunari, Cochabamba
Yujra Alfredo, Distrito 4, El Alto

Zambrana Justino, presidente Asamblea Departamental, Tarija
Zubieta Miguel, ex secretario general de la FSTMB, Huanuni
Zurita Leonilda, Federación del Trópico, Cochabamba

Lectura recomendada

Títulos en español

Albó, Xavier
2008 *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú.* La Paz: CIPCA.

Arze, Carlos *et al*.
2011 *Gasolinazo: subvención popular al Estado y a las petroleras*. La Paz: CEDLA.

CEADESC
2008 *Atlas de Contratos petroleros en tierras comunitarios de origen y municipios de Bolivia.* Santa Cruz: CEADESC.

Crabtree, John
2005 *Perfiles de la Protesta: Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB y Fundación UNIR.

Chumacero, Juan Pablo *et al*.
2011 *Informe 2010: Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación Tierra.

Eyzaguirre, José Luis
2005 *Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas. Un estudio en seis regiones de Bolivia.* La Paz: CIPCA.

Gray Molina, George (ed.)
2007 *El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD.

Hinojosa, Leonith (ed.)
2012 *Gas y Desarrollo: Dinámicas territoriales rurales en Tarija – Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra/CERDET.

Liendo, Roxana
2009 *Participación Popular y el Movimiento Campesino Aymara*. La Paz: CIPCA/ AIPE/ Fundación Tierra.

Mamani Pacasi, Rolando *et al*.
2012 *Vivir Bien. Significados y representaciones desde la vida cotidiana (cuatro miradas).* La Paz: U-PIEB.

Ormachea S., Enrique y Nilton Ramírez F.
2013 *Propiedad Colectiva de la Tierra y Producción Agrícola Capitalista: El caso de la quinua en el Altiplano sur de Bolivia.* La Paz: CEDLA.

Revilla, Carlos
2007 *Visibilidad y Obrismo: La Estrategia del Plan Progreso en la Cuidad de El Alto*. La Paz: UNITAS.

Spedding, Alison y Abraham Colque
2003 *Nosotros los Yungueños: Testimonios de los Yungueños del Siglo XX*. La Paz: PIEB/ediciones Mama Huaco.

Urioste, Miguel
2010 *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.

Vacaflores, Carlos *et al*.
2005 *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales (experiencias de Bolivia y Argentina).* La Paz: JAINA/PLURAL.

Vargas Ríos, María Teresa *et al.*
2012 *Compensación por servicios ambientales de carbono. Una alternativa para reducir la deforestación en el TIPNIS*. La Paz: PIEB.

Zuazo, Moira
2008 *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia.* La Paz: Fundación Friedrich Ebert.

Títulos en inglés

Artaraz, Kepa
2011 *Bolivia: The Refounding of the Nation*. Londres: Pluto Press.

Chaplin, Ann
2010 "Social Movements in Bolivia: from Strength to Power". En *Community Development Journal*. 45 (3).

Crabtree, John y Laurence Whitehead (eds.)
2008 *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Harten, Sven
2011 *The Rise of Evo Morales and the MAS.* Londres: Zed Books.

Humphreys Bebbington, Denise
2010 "Anatomy of a regional conflict: Tarija and resource grievances in Morales' Bolivia". En *Latin American Perspectives*. 37(4).

Hylton, Forrest y Sinclair Thomson
2007 *Revolutionary Horizons: Past and Present in Bolivian Politics*. Londres: Verso.

John, Sandor
2009 *Bolivia's Radical Tradition: Permanent Revolution in the Andes*. Tucson: University of Arizona Press.

Klein, Herbert S.
2011 *A Concise History of Bolivia*. Vol. 2, Cambridge: Cambridge University Press.

Kohl, Benjamin y Linda Farthing
2006 *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. Londres: Zed Books.

Lazar, Sian
2008 *El Alto, Rebel City*, Durham, NC: Duke University Press.

Pearce, Adrian
2011 *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context*. Londres: Institute for the Study of the Americas/Bolivia Information forum.

Shultz, Jim y Melisa Crane Draper (eds.)
2008 *Dignity and Defiance: Stories from Bolivia's Challenge to Globalization.* Pontypool: Merlin Press.

Sivak, Martín
2010 *Evo Morales: The Extraordinary Rise of the First Indigenous President of Bolivia*. Basingstoke: Palgrave.

Acerca de los autores

John Crabtree es investigador asociado del *Latin American Centre* (Universidad de Oxford) y miembro principal de *St. Antony's College*. Su principal área de especialidad es la política contemporánea de la región andina, sobre la cual ha escrito y publicado ampliamente. Entre sus libros más recientes se puede mencionar *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present* (2011) y *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present* (2008), coeditado con Laurence Whitehead. En 2005 publicó *Perfiles de la Protesta: Política y Movimientos Sociales en Bolivia,* primero en inglés y posteriormente en español. Tiene una maestría de la Universidad de Liverpool y un doctorado de la Universidad Oxford Brookes.

Ann Chaplin ha vivido y trabajado en Bolivia y la región andina durante muchos años. Participa en programas de desarrollo y se relaciona estrechamente con los movimientos sociales, al mismo tiempo que ha presenciado sus avances. Recientemente ha escrito sobre el desarrollo de los movimientos sociales y el impacto del cambio climático en las comunidades rurales altiplánicas.